

Tahun XXX/2001

No. 4

# Analisis CSIS

## Tragedi WTC: Implikasinya bagi Ekonomi Indonesia

### ANALISIS PERISTIWA

- ❑ *Tinjauan Perkembangan Politik:*  
Rezim Megawati: Progresif dalam Aturan,  
Permisif dalam Perbuatan
- ❑ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*  
Indonesia: Tenggelam Berdiri

### ARTIKEL

- ❑ Mendeteksi Pengaruh Peristiwa 11 September 2001 terhadap Ekonomi Nasional
- ❑ Upaya Menjaga Kestabilan Moneter dan Sistem Keuangan di Indonesia Pasca Tragedi *World Trade Centre*
- ❑ Negara Berkembang dalam Proses Globalisasi: Untung atau Buntung?
- ❑ Potensi *Governance* dalam Kaitan dengan Pasca Program Perbaikan Kampung
- ❑ Kebebasan dan Kekuasaan sebagai Salah Satu Elemen Politik Ekonomi
- ❑ Problema Reformasi Konstitusi: Mengubah Ataukah Mengganti UUD 1945?

### DOKUMEN

- ❑ KTT APEC dan KTT ASEAN Pasca Tragedi WTC



CENTRE FOR STRATEGIC  
AND  
INTERNATIONAL  
STUDIES



## Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

## Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka ber-alaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, *ber-nalar*, *belajar* serta *menguraikan* pikiran adalah kelanjutan wajar dari *budi* yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

*Pemimpin Redaksi/  
Penanggungjawab*

Medelina K. Hendytio

*Dewan Redaksi*

Mari Pangestu, M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Pande Radja Silalahi, Tubagus Feridhanusetyawan, T.A. Legowo

*RedaksiPelaksana*

Julius A. Mulyadi

*Dokumentasi*

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

# Analisis CSIS

## DAFTAR ISI

### PENGANTAR REDAKSI

372

### ANALISIS PERISTIWA

- **Tinjauan Perkembangan Politik:**  
Rezim Megawati: Progresif dalam Aturan, Permisif dalam Perbuatan  
*Indra J. Piliang*
- **Tinjauan Perkembangan Ekonomi:**  
Indonesia: Tenggelam Berdiri  
*Tim Departemen Ekonomi CSIS*

374

382

### ARTIKEL

- Mendeteksi Pengaruh Peristiwa 11 September 2001 terhadap Ekonomi Nasional  
*Iwan Jaya Azis*
- Upaya Menjaga Kestabilan Moneter dan Sistem Keuangan di Indonesia Pasca Tragedi World Trade Centre  
*Syahril Sabirin*
- Negara Berkembang dalam Proses Globalisasi: Untung atau Buntung?  
*Hans-Rimbert Hemmer*
- Potensi Governance dalam Kaitan dengan Pasca Program Perbaikan Kampung  
*Raphaella Dewantari Dwianto*
- Kebebasan dan Kekuasaan sebagai Salah Satu Elemen Politik Ekonomi  
*M. Udin Silalahi*
- Problema Reformasi Konstitusi: Mengubah Ataukah Mengganti UUD 1945?  
*H. Anton Djawamaku*

392

402

413

433

447

461

### DOKUMEN

- KTT APEC dan KTT ASEAN Pasca Tragedi WTC  
*Faustinus Andrea*

476



## PENGANTAR REDAKSI

**M**ESKIPUN stabilitas politik dan keamanan dinilai mulai membaik, namun evaluasi terhadap kondisi politik dan ekonomi selama tiga bulan pemerintahan Megawati belum menunjukkan perbaikan yang berarti. Persoalan pemulihan keamanan di daerah-daerah konflik, hambatan-hambatan dalam pelaksanaan otonomi daerah serta penghapusan KKN tetap menjadi masalah yang masih menggantung. Di bidang ekonomi, kemajuan yang dicapai pemerintahan Megawati juga dinilai belum banyak berarti. Pertumbuhan ekonomi yang melambat, inflasi dua digit, nilai tukar rupiah yang melemah serta defisit anggaran mencapai 2,5 persen dari PDB hanyalah beberapa indikator betapa masih beratnya persoalan yang dihadapi. Dalam situasi seperti ini pemerintah juga harus menghadapi akibat yang ditimbulkan oleh tragedi runtuhnya *World Trade Centre* di New York, Amerika Serikat.

Dalam tulisannya, *Iwan Jaya Aziz* mengemukakan bahwa dengan terjadinya peristiwa 11 September 2001, indikator ekonomi Indonesia yang telah mengalami perburukan sejak munculnya krisis ekonomi pada tahun 1997 semakin menurun. Bagi Indonesia, akibat yang langsung dirasakan adalah menurunnya secara drastis minat investasi yang diikuti oleh dampak sosial seperti melemahnya tingkat penyerapan tenaga kerja, serta perburukan indikator pemerataan yang berakibat pada membengkaknya angka kemiskinan. Hal ini, antara lain, disebabkan oleh peningkatan anggaran militer Amerika yang dengan sendirinya mengurangi porsi anggaran yang diperuntukkan bagi perubahan taraf hidup masyarakat sehingga konsumsi, impor maupun investasi Amerika semakin mengecil. Untuk meredam agar keadaan tidak bertambah memburuk, penjadwalan utang swasta dan penurunan tingkat bunga menjadi penting. Dari sudut ekonomi makro, dengan menggunakan simulasi model, pilihan kebijakan yang disarankan adalah kebijakan anggaran yang bersifat ekspansif.

Runtuhnya WTC juga berdampak pada perdagangan internasional, pasar komoditas, pasar keuangan dan pariwisata. *Syahril Sabirin* mengemukakan bahwa karena sangat rawan terhadap imbas resesi ekonomi global, Indonesia perlu memacu permintaan domestik. Selain itu, kestabilan moneter dan kestabilan sistem keuangan termasuk kestabilan nilai rupiah merupakan persyaratan bagi pemulihan ekonomi yang bersinambungan. Dalam hal ini, fungsi Bank Indonesia untuk menyerap kelebihan likuiditas guna menjaga kestabilan harga dan nilai tukar di samping menyediakan bantuan likuiditas kepada sistem keuangan perlu didukung oleh suatu komitmen nasional.

Adanya dampak eksternal yang berpengaruh pada keadaan ekonomi internal Indonesia mendukung pendapat *Hans Rimbert Hemmer*. *Hemmer* menyoroti konsekuensi globalisasi bagi kebijakan nasional negara-negara berkembang. Di antaranya adalah terjadinya liberalisasi ekonomi di negara-negara transisi dan berkembang sebagai simpul penting yang mendorong ke arah integrasi ekonomi dunia. Beberapa usulan yang dikemukakan bagi negara transisi maupun negara tertinggal agar globalisasi memberikan peluang kemakmuran adalah perlunya dibangun infrastruktur kelembagaan seperti kerangka politis dan hukum, penciptaan, penyempurnaan sistem keuangan

serta kebijakan stabilisasi ekonomi makro. Keikutsertaan dalam organisasi internasional serta perjanjian internasional perlu dicermati agar tidak merugikan.

Upaya memperbaiki prosedur penerapan suatu kebijakan dan pelaksanaan strategi-strategi yang kongkret telah mendorong pemikiran tentang konsep *governance*. *Raphaella Dewantari Dwianto* mengaitkan penggunaan konsep *governance* dengan program pembangunan di perkotaan dengan menekankan bahwa pelaksanaan kebijakan urban perlu didasarkan pada inisiatif masyarakat lokal di mana peran negara semakin menyusut. Dalam pengertian ini, negara ditempatkan pada posisi horisontal terhadap berbagai organisasi yang menjalankan peran masing-masing dalam berbagai bentuk kemitraan.

Strategi mengikutsertakan masyarakat dalam pengambilan keputusan menurut *M. Udin Silalahi* pada dasarnya adalah memberikan penghargaan yang memadai kepada keberadaan individu. *Silalahi* berpendapat bahwa setiap individu, lembaga, dan negara mempunyai kebebasan. Bahkan negara-negara yang menganut sistem ekonomi pasar menempatkan kebebasan individu pada posisi yang tinggi dan dengan demikian ekonomi menjadi lebih efisien. Syarat-syarat dasar politik ekonomi yang bebas adalah dengan menegakkan ketaatan, dan peraturan yang memberikan jaminan kebebasan sehingga dapat diperoleh kepastian.

Selain mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam pelaksanaan dan implementasi kebijakan, usaha-usaha perbaikan untuk keluar dari krisis ekonomi dan politik juga diarahkan pada reformasi hukum dan undang-undang. *H. Anton Djawamaku* menyoroti beberapa persoalan yang berkaitan dengan pelaksanaan amandemen UUD 1945 yang sudah dilaksanakan untuk ketiga kalinya. Proses perubahan yang dilakukan secara tambal-sulam terhadap UUD 1945 sudah melampaui batas pengertian amandemen karena sudah mengubah substansi. Untuk itu, diusulkan agar proses perubahan UUD 1945 dilakukan secara sistematis dan dilakukan oleh sebuah badan atau komisi negara dan bukan semata-mata oleh MPR. Bagian akhir edisi kali ini merangkum dokumen KTT APEC dan KTT ASEAN Pasca Tragedi WTC.



### Rezim Megawati: Progresif dalam Aturan, Permisif dalam Perbuatan

Indra J. Piliang

I  
**P**ERKEMBANGAN politik selama tiga bulan terakhir (Oktober-November-Desember) tahun 2001 mulai memasuki tahapan konvergensi politik, berupa bertemunya perbedaan aliran politik di pemerintahan. Faktor kepemimpinan politik Megawati Soekarnoputri dan Hamzah Haz yang dikenal kalem, tidak banyak bicara, dan kurang suka mempublikasikan pertengkar politik mereka (baik di dalam partai atau di pemerintahan) secara terbuka, cukup kondusif untuk memulai proses stabilisasi politik. Tetapi kemudian, sikap kehati-hatian yang demikian menonjol itu, ternyata membawa kelembaman politik. Rezim Megawati-Haz kemudian hanya pandai memproduksi kata-kata progresif, baik dalam pidato resmi atau bukan, dan ditambah dengan payung peraturan yang dibuat bersama DPR, atau bahkan lewat Ketetapan MPR.

Kelembaman politik itu sebetulnya sudah dimulai dengan pembentukan Kabi-

net Gotong Royong. Kabinet yang terlambat dibentuk ini, yang sejak awal dianggap sebagai *The Dream Team*, khususnya tim ekonomi, ternyata kemudian kurang berhasil memberikan harapan perbaikan ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa faktor stabilitas politik yang mulai kondusif bukan jaminan bagi penyelesaian krisis multi-dimensional yang dihadapi oleh Indonesia. Selain faktor dukungan dunia internasional, terutama sekali yang dibutuhkan adalah adanya kesamaan *platform* perjuangan dalam kabinet, serta prioritas penyelesaian persoalan.

Padahal kabinet yang diisi oleh lima partai politik besar, ditambah unsur TNI, merupakan pertanda dimulainya program bersama untuk menuntaskan persoalan, sebagaimana disebutkan oleh Megawati dengan enam program kerja kabinetnya ketika diumumkan tanggal 9 Agustus 2001 (Djadijono, 2001: 231). Akan tetapi, kabinet yang diisi oleh beragam visi politik, tanpa ada faktor kepemimpinan yang kuat dan sigap, akan membawa

kepada kurang-terarahan dalam membuat kebijakan. Tipikal sebagai *solidarity maker* yang ditonjolkan Megawati-Haz membuat keduanya seakan tak bisa mengambil keputusan cepat dan tepat dalam situasi yang paling dibutuhkan. Hal ini, antara lain, ditandai dengan tarik-ulur soal PT Semen Gresik, kematian Theys H. Eluay yang nyaris tanpa nada belangsungkawa dari Istana Kepresidenan, atau ketegasan sikap mengenai kelompok-kelompok sipil bersenjata.<sup>1</sup>

Pekerjaan paling penting yang patut dicatat adalah keluarnya UU No. 18/2001 tentang Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) yang ditandatangani Megawati tanggal 9 Agustus 2001 dan UU Otonomi Khusus Propinsi Papua (OKPP) yang disepakati DPR dan Pemerintah tanggal 23 September 2001. Sekalipun ditandai oleh perdebatan kontra-produktif mengenai pembagian 70:30 atau 80:20 untuk Pusat dan Papua menyangkut hasil kekayaan alam Papua, keluarnya UU OKPP ini sudah merupakan kemajuan berarti, baik bagi pemerintahan pusat maupun bagi kelompok moderat di Papua yang ingin berjuang tanpa bersikap konfrontatif dengan Jakarta.

Tetapi kedua UU ini membawa cacat dari segi pelaksanaan. Keputusan Megawati untuk memperpanjang status pemberlakuan Inpres No. 04/2001 tentang Langkah-langkah Komprehensif un-

tuk Menyelesaikan Masalah Aceh terasa sekali tumpang-tindih dengan UU NAD. Inpres No. 04/2001 yang bersifat represif seakan mengabaikan keberadaan UU NAD yang berada di atas Inpres dari sisi Tata Urutan Hukum Ketatanegaraan. Padahal Inpres yang dikeluarkan di era Abdurrahman Wahid itu bersifat sementara, sebelum disepakatinya UU NAD. Dengan adanya UU NAD yang bersifat komprehensif, Inpres yang menunjukkan *security approach* Jakarta/Militer mestinya tak lagi diberlakukan. Pemerintah juga tak menghiraukan tuntutan penghapusan Inpres itu oleh berbagai organisasi rakyat Aceh, misalnya Forum Bersama untuk Kemanusiaan Rakyat Aceh, Aliansi Pembebasan Tapol/ Napol Aceh, Lembaga Bantuan Hukum Rakyat, Sentra Informasi Referendum Aceh, serta Tim Sebelas Plus Panitia Persiapan Pemekaran Provinsi Aceh (*Kompas*, 3 September 2001).

Sedangkan untuk Papua, meninggalnya Theys H. Eluay tanggal 11 November 2001 menambah buruk hubungan Papua - Jakarta. Paling tidak, ketika Theys dikebumikan, Wakil Ketua Presidium Dewan Papua (PDP) Tom Beanal membacakan tiga pernyataan politik. *Pertama*, meminta perlindungan kepada Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) atas PDP dan seluruh rakyat Papua serta pejuang hak-hak dasar Papua. *Kedua*, seluruh TNI di tanah Papua harus ditarik pada masa yang akan datang. Polisi bertugas menjaga keamanan dan ketertiban bersama. *Ketiga*, PBB dan Pemerintah RI secara jujur, adil, aman, dan tertib, segera menyelenggarakan referendum di tanah Papua (*Kompas*, 18 November 2001). Sedangkan tuntutan lain terhadap peme-

---

<sup>1</sup> Pemerintah baru mengambil tindakan atas kelompok-kelompok ini ketika sudah terjadi kerusuhan atau pertikaian. Misalnya, dalam kasus Las-kar Jihad versus aktivis PDI Perjuangan di Ngawi, Jawa Timur, yang meledak tanggal 1 Desember 2001.



rintah adalah berdialog dengan rakyat Papua. Dalam pertemuan delegasi PDP dengan Ketua DPR Akbar Tandjung, Sekjen PDP Thaha Al Hamid berkata "... Sudah 40 tahun Papua berintegrasi. Tapi yang ada hanya integrasi 'kapitalis. Kami kira Papua berbeda dengan Indonesia. Kita punya sejarah yang berbeda. Tidak ada salahnya kalau kita bersahabat dalam susana kebangsaan yang berbeda. NKRI tidak mutlak ..." (*Detik.com*, 4 Desember 2001).

Pernyataan Tom Beanal dan Thaha Al Hamid itu kembali membawa PDP ke garis keras, setelah sempat dijadikan moderat oleh kepemimpinan Theys H. Eluay. Dituduhnya pihak TNI oleh sementara pihak sebagai pelaku pembunuhan Theys, sementara di pihak lain yang dituduh adalah kelompok garis keras di PDP, menimbulkan dua konflik sekaligus. *Pertama*, konflik vertikal antara Papua dengan Jakarta (khususnya TNI/Polri) dan, *kedua*, konflik di kalangan organisasi perjuangan di Papua sendiri. Penyelesaian aparat sepertinya mengarah kepada pertentangan di kalangan PDP atau Organisasi Papua Merdeka lainnya.

Sedangkan untuk masalah Maluku, sekalipun Megawati sudah menunjuk Hamzah Haz sebagai *person in charge* penyelesaian kasus Maluku, sampai sekarang belum terlihat adanya program khusus yang dilaksanakan kantor Wapres (Piliang, 2001). Apabila untuk Aceh yang ditangani Megawati sudah mulai menampakkan hasil, lewat UU NAD dan kedatangan ke Aceh pada awal Oktober 2001, untuk Maluku belum terlihat adanya pembicaraan serius, baik di kalangan pemerintah maupun legislatif. Ke-

adaan ini sekaligus menunjukkan, betapa rumitnya persoalan Maluku.

Untuk konflik di Poso juga mengandung persoalan. Sebagai daerah perbatasan antara penganut mayoritas Islam di bagian Selatan Sulawesi dan Kristen di Utara Sulawesi, daerah Sulawesi Tengah ini rentan terhadap penyusupan oleh kelompok-kelompok dari daerah Sulawesi, atau daerah lainnya. Ketika keadaan berangsur pulih – akibat kelelahan – di Maluku, justru situasi di Poso kembali menyeruak. Bahkan sebanyak 348 kk (1.419 jiwa) warga Hindu Bali yang mendiami beberapa desa di wilayah Kecamatan Poso Pesisir, Kabupaten Poso, dievakuasi keluar dari daerah konflik tersebut (KCM, 4 Desember 2001). Megawati dan Haz belum menunjukkan komitmen menyeluruh atas persoalan ini. Laporan resmi hanya menyebutkan pulihnya situasi keamanan dan tidak diperlukannya penerapan darurat sipil, seperti yang dilakukan di Maluku.

Sedangkan untuk kasus konflik sosial di Kalimantan Tengah, antara Dayak dengan Madura, juga belum mendapatkan respons positif dari rezim Megawati. Malahan Pemda setempat membuat sejumlah Peraturan Daerah (Perda) yang kemungkinan mengebiri hak-hak para pengungsi asal Madura. Lambat dan lemahnya posisi Pemerintahan Pusat membuat Pemda leluasa membuat peraturan yang menyenangkan dirinya, dengan melupakan faktor-faktor sosial, budaya, atau faktor politik secara nasional. Apabila proses "isolasionisme modern" ini berkelanjutan, akan sulit membaurkan kembali beragam etnis yang ada di Indonesia.



## II

Semangat progresif Megawati atas pemberantasan KKN juga menyeruak seiring dengan pengangkatannya sebagai presiden. Megawati mengumpulkan keluarga dekatnya untuk diingatkan agar jangan menggunakan namanya bagi kepentingan bisnis masing-masing. Bahkan pidato Megawati dalam ST MPR 1 November 2001 yang menyebut koruptor sebagai maling, semakin memperlihatkan komitmen di atas kertas rezim Megawati untuk membasmi KKN.

Tetapi pidato dan sikap politik itu belum nampak dari sisi kebijakan pemerintahan. Sampai kini, masih sedikit laporan yang didapatkan dari penyelenggara negara mengenai jumlah harta kekayaan mereka ke Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara (KPKPN). Bahkan di kalangan politisi PDI Perjuangan juga ditemukan kenyataan serupa, berupa terlambatnya mereka melaporkan kekayaan, padahal masa kerja di DPR sudah memasuki tahun ketiga. Belum lagi laporan kekayaan dari anggota DPRD dan pejabat lokal lainnya.

Makanya, masuk akal sikap Sjahrir (PIB) yang meminta Taufik Kiemas mundur dari jabatannya sebagai anggota DPR, selain mundur dari bisnis. Kemunduran itu gunanya untuk menghindari munculnya konflik kepentingan antara kedudukan Taufik Kiemas sebagai anggota DPR dan seorang suami kepala pemerintahan, yang tidak mustahil bisa merusak citra politik Presiden Megawati Soekarnoputri (*Kompas*, 20/11). Sikap Sjahrir itu mengundang komentar dari Tjahjo Kumolo, orang dekat Taufik Kiemas, yang menyatakan per-

soalan itu tidak relevan. "...Selama sebagai suami Wapres sampai suami Presiden, Taufik Kiemas dapat memilah saat mana berperan sebagai suami Presiden dan beraktivitas sosial kemasyarakatan dan pada saat mana harus bersikap serta bergerak sebagai politisi", jelas Tjahjo (KCM, 20/11). Padahal komitmen Megawati untuk mencegah KKN, bukan dilihat dari pidato dan komitmen saja, melainkan dari segi pelaksanaan politik.

Sikap itu juga yang akan dilihat dalam penuntasan kasus dugaan penyelewengan dana nonbudgeter Bulog oleh Akbar Tandjung yang juga Ketua Umum Partai Golkar. Kasus ini akan menjadi pintu gerbang berikutnya untuk menilai apakah rezim Megawati betul-betul serius dalam memberantas KKN, baik yang terjadi di masa lalu, masa kini, atau masa datang. Didukung tidaknya Panitia Khusus DPR oleh Fraksi PDI Perjuangan untuk menuntaskan kasus Bulog ini, selain meneruskan pemeriksaan di Kejaksaan Agung, akan memperlihatkan posisi yang sebenarnya dari rezim Megawati dengan kendaraan politiknya di DPR. Dalam rapat Badan Musyawarah DPR tanggal 10 Desember 2001, Bamus berhasil mencapai kesepakatan untuk membawa keinginan membentuk Panitia Khusus (Pansus) DPR kepada Rapat Paripurna DPR bulan Januari 2001. Pada tingkat Bamus DPR ini, hanya 18 orang wakil Partai Golkar dan 3 (tiga) orang wakil PPP yang menolaknya.

Keinginan untuk membuat peraturan, dan bukan melaksanakannya, juga mengemuka dalam ST MPR 2001, khususnya Rantap menyangkut KKN. Perdebatan mengenai perlu tidaknya penon-aktifan se-



orang tersangka pelaku KKN dari jabatannya di lembaga negara, tidak berhasil dicapai. Pasal 2 Tap MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN hanya menyebutkan, "...mempercepat proses hukum terhadap aparatur pemerintahan terutama aparat penegak hukum dan penyelenggara negara yang diduga melakukan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme, serta dapat dilakukan tindakan administratif untuk memperlancar proses hukum". Apa yang dimaksud sebagai "tindakan administratif" tidak begitu tegas. Keadaan ini menunjukkan betapa sulitnya untuk mencari kesepakatan politik menyangkut persoalan KKN ini, sekalipun berbagai peraturan sudah dibuat, bahkan sejak awal Orde Baru.

### III

Keinginan pemerintah untuk merevisi UU No. 22/1999 yang dicurigai sejumlah pihak, juga menunjukkan betapa rezim Megawati belum pada posisi yang *all out* untuk mengubah posisi Jakarta atas daerah-daerah. Penolakan sejumlah daerah terhadap upaya revisi atas UU No. 22/1999 juga menimbulkan pertanyaan, karena ketika UU ini keluar memang muncul banyak suara agar UU ini direvisi. Sejumlah pasal yang tidak begitu jelas dan menimbulkan interpretasi ganda memang membutuhkan revisi, begitu juga peraturan yang mengikutinya.

Penolakan revisi UU No. 22/1999 di daerah ini disebabkan oleh minimal tiga hal di bawah ini. Ketiga hal ini menunjukkan bahwa proyek otonomi daerah ternyata membawa keuntungan politik yang

tinggi kepada kelompok-kelompok atau daerah-daerah yang memang tak mempunyai masalah dengan rezim Orde Baru. Sedangkan bagi daerah-daerah yang mempunyai riwayat hubungan buruk dengan Jakarta, sampai sekarang masih menyimpan keinginan untuk membebaskan diri. Ketiga hal itu adalah: *Pertama*, elite di daerah sudah menikmati "nota kesepahaman" yang menyebabkan sulitnya pusat melakukan pemantauan terhadap kinerja keuangan ataupun proyek pembangunan di daerah. Hal ini ditandai dengan sinyalemen Ketua Panitia Anggaran DPR Benny Pasaribu dari PDI Perjuangan tentang bocornya anggaran Dana Alokasi Umum mencapai 40 persen dan munculnya pejabat-pejabat lokal menggunakan DAU untuk kepentingan pribadi (*Kompas*, 27 November 2001). Sedangkan sanggahan Partai Golkar atas sinyalemen tersebut dalam kacamata politik bisa dipahami, karena memang sebagian besar pejabat di daerah merupakan politisi Partai Golkar atau (mantan) birokrat Partai Golkar. UU No. 22/1999 juga dikeluarkan oleh DPR hasil Pemilu 1997 yang dimenangkan Partai Golkar sebesar 74 persen.

*Kedua*, konflik hubungan pusat-daerah hanya terbatas di "daerah-daerah lama", seperti Aceh dan Papua. Sedangkan yang menikmati otonomi daerah adalah daerah-daerah yang memang selama ini tidak mempunyai masalah serius dengan Jakarta. Konflik yang menyangkut PT Semen Padang dan PT Semen Tonasa, misalnya, bila kita kaitkan dengan tuntutan serupa untuk pembagian keuntungan perusahaan daerah kepada daerah selama meletusnya PRRI/Permesta di era Soekarno. Adanya otonomi daerah untuk



daerah-daerah yang tak bermasalah, seperti di Pulau Jawa (termasuk DKI Jakarta), serta terbentuknya propinsi-propinsi baru (Bangka-Belitung, Banten, Maluku Utara, dan Gorontalo) telah membuka peluang bagi elite-elite di daerah untuk menjadi "raja-raja" kecil di bawah payung UU No. 22/1999 itu.

Ketiga, secara politik terjadi apa yang disebut sebagai diaspora Orde Baru, minimal elite-elitenya yang memegang kendali politik dan ekonomi selama Orde Baru. Munculnya Abdullah Puteh di Aceh, Abdul Ghafur di Maluku Utara, Fadel Muhammad di Gorontalo, atau Djusrin Djusan sebagai Komisaris PT Semen Padang yang menjadi pendorong aksi masyarakat Minang dalam kasus "Maklumat 1 November 2001" merupakan wajah-wajah lama dalam arena politik nasional, dan sekarang masuk ke kancah politik lokal. Sebagian besar dengan alasan pengabdian kepada daerahnya masing-masing.

Sementara itu, keinginan untuk merevisi UU No. 22/1999 itu dari sisi kepentingan politik pusat terhubung dengan tiga hal di bawah. Ketiga hal ini sama kuatnya, yaitu keinginan untuk mencegah agar jangan sampai proyek otonomi daerah menjadi langkah menuju disintegrasi bangsa. Ketiga persoalan di bawah ini secara politik terkait dengan PDI Perjuangan dan TNI/Polri, serta unsur purnawirawan, yaitu: *Pertama*, konsep nasionalisme yang diperjuangkan oleh PDI Perjuangan. Dengan nasionalisme itu, otonomi daerah dipandang sebagai salah satu faktor disintegrasi bangsa, apabila tak disikapi dengan hati-hati. PDI Perjuangan sebagai partai yang berbasis-

kan, terutama, di Jawa akan sangat kesulitan, apabila proyek otonomi daerah ini makin memperlemah posisi ideologi partainya. Untuk itulah keinginan merevisi UU No. 22/1999 akan mendapatkan pendukung utamanya dari PDI Perjuangan.

*Kedua*, posisi Megawati sebagai Presiden RI juga sangat penting untuk menunjukkan betapa proyek otonomi daerah bisa mengarah kepada konsep negara federal. Konsep yang sempat ditolak dalam kampanye PDI Perjuangan ini akan menimbulkan lemahnya posisi pemerintahan pusat, juga semakin tipisnya peluang bagi politisi nasionalis untuk berkiprah di masa mendatang. Lepasnya Timor Timur dari Indonesia, salah satu bahan kampanye PDI Perjuangan dalam mengganjal peluang Habibie dalam SU MPR 1999, telah membuat "trauma politik" bagi Megawati, sehingga tak ingin mengurangi lagi kesalahan itu.

*Ketiga*, kohesivitas militer/polisi dan baiknya hubungan pemerintah dengan militer/polisi. Sebagai penjaga amanat persatuan dan kesatuan bangsa, semakin kohesifnya militer dan kemampuannya untuk mengembalikan citra diri yang rusak akibat pelanggaran HAM di masa lalu, membawa pengaruh politik bagi keinginan untuk mempertahankan NKRI dalam bentuk aslinya. Peran politik militer/polisi yang semakin membaik ini, juga ditunjukkan dengan masuknya 11 purnawirawan militer/polisi ke tubuh PPP, dan keberadaan purnawirawan militer/polisi hampir di semua partai besar. Kuatnya posisi militer atau purnawirawan itu, serta ditambah dengan sedikitnya kader-kader dan konsep potensial di tubuh sipil, akan



kembali membuka peluang bagi militer/polisi untuk mempengaruhi kebijakan politik nasional, termasuk dalam soal otonomi daerah.

#### IV

Seperti telah diduga sebelumnya, aksi terorisme di AS tanggal 11 September 2001 dan rencana *sweeping* oleh elemen-elemen Islam garis keras di Jakarta, ternyata berdampak buruk bagi kondisi Indonesia secara keseluruhan. Pengusiran warga asing di Indonesia memang tidak terbukti, selain patroli sejumlah elemen Islam garis keras di hotel-hotel di Solo. Sikap Megawati yang revisionis, di satu sisi langsung datang ke AS untuk mengucapkan belasungkawa, tetapi ketika di Jakarta (tanggal 15 Oktober 2001) menyatakan bahwa tindakan menyerang negara lain tak bisa dibenarkan atas nama terorisme, juga berdampak pada tarik-ulur kepentingan politik Hamzah Haz. Haz yang semula memberikan kebebasan menyampaikan aspirasi lewat demonstrasi, ternyata kemudian meminta agar demonstrasi atau kampanye boikot produk AS agar dihentikan.

Keadaan itu menunjukkan masih rapuhnya soliditas di kalangan pemerintahan dalam menyikapi persoalan yang berasal dari luar negeri. Tetapi memang, sebagaimana disampaikan oleh Arief Budiman,<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Arief Budiman menyebut persoalan terorisme ini, dan sikap Indonesia dalam berhubungan dengan USA, merupakan ujian pertama Megawati. Megawati dinyatakan lulus dalam ujian ini. Baca Arief Budiman, "Ekstrapolasi Politik 2002". Makalah pada forum Economic Outlook 2002 oleh Econit Advisory Group di Jakarta, 14 November 2001. Dalam edisi pendeknya, makalah ini dimuat dalam situs [www.indonesiamu.com](http://www.indonesiamu.com).

bahwa serangan teroris ke New York dan Washington DC tanggal 11 September 2001 itu di luar perhitungan semua orang. Di samping itu, melihat bagaimana kerasnya AS membalasnya ke Afghanistan, maka adanya sikap yang revisionis dari Megawati bisa dimaklumi, mengingat tekanan yang begitu kuat dari dalam negeri oleh – justru – kelompok-kelompok di luar partai politik, seperti Majelis Ulama Indonesia (MUI).

Yang kurang berhasil dilakukan oleh rezim Megawati adalah bagaimana melokalisir persoalan terorisme ini, atau minimal mengambil "keuntungan" positif darinya dalam konstalasi hubungan internasional. Keuntungan yang dimaksud, antara lain, untuk menyelesaikan persoalan pengungsi dalam negeri atau yang berasal dari luar negeri, menyelesaikan pengungsi Timor Timur, atau mencegah dunia untuk mengambil keuntungan dalam kasus Papua, Aceh, atau Maluku. Keuntungan politik itu bisa juga diimbangi dengan keuntungan ekonomi, berupa negosiasi untuk mendapatkan dana-dana hibah bagi penanganan kasus-kasus di atas, atau rehabilitasi pemukiman warga akibat tindak kekerasan.

Kegamangan rezim Megawati ini juga ditunjukkan dengan liputan media yang maha luas atas persoalan terorisme, serta mengaitkannya dengan perbenturan antara Islam dengan Barat, dengan melupakan persoalan dalam negeri. Begitu juga dengan rencana *sweeping* oleh Front Pembela Islam (FPI) atas warga asing yang terkesan difasilitasi dengan luas oleh media massa, padahal tak satu pun kasus korban pengusiran yang terjadi dan dila-



porkan. Persoalan terorisme ini kemudian seakan berada di luar konteks persoalan riil yang dihadapi oleh Indonesia, dan ini berbeda sekali dengan yang ditunjukkan oleh negara tetangga seperti Pakistan dan Filipina yang menggunakan persoalan terorisme ini untuk memperkuat integritas nasional masing-masing, dan bukan terseok-seok dalam arus yang dimainkan media massa global.

## V

Sidang Tahunan MPR 2001 yang berlangsung tanggal 1-9 November 2001 ternyata kurang berhasil membawa aspirasi pembaruan dalam momentum reformasi. Pasal-pasal krusial yang menyangkut pemilihan presiden langsung, serta sistem politik yang dipakai, menunjukkan betapa anggota legislatif kurang bekerja dengan baik. Hal ini kemudian memicu pertentangan dengan Megawati yang sempat menyindir anggota DPR yang terpukau dengan euforia kebebasan (*Kompas*, 1 Desember 2001). Persoalan ini juga tak terlepas dari perkelahian yang terjadi di hari pertama ST MPR 2001, dan kemudian kasus saling memegang kerah baju antara Alvin Lie (Fraksi Reformasi) dan Gusti Basan (FPDI Perjuangan) dalam rapat Komisi V DPR bersama Dirut Jamsostek tanggal 28 November. Megawati bahkan merasa tidak mendapat dukungan dari DPR. Kekesalan dan keluhan Megawati itu sungguh beralasan, sekalipun juga harus dimengerti bahwa dalam kaitannya dengan fungsi *check and balance*, anggota legislatif memang harus lebih berani dan bebas dalam menyampaikan kritiknya kepada pemerintah.

ST MPR 2001 menunjukkan betapa persoalan kerakyatan sedikit sekali mendapatkan pembahasan, ketimbang persoalan elite yang menyita waktu. Laporan Megawati sendiri disambut dengan ungkapan "haram maklum" karena memang baru terbentuk tiga bulan sebelumnya. Sikap kurang kritis dari legislatif ini, yang kemudian juga makin terlihat pasca terbongkarnya keterlibatan Akbar Tandjung dalam kasus penyelewengan dana nonbudgeter Bulog, menunjukkan betapa proses politik yang terbangun sangat pragmatis, dengan mempertimbangkan posisi masing-masing.

Secara keseluruhan, perkembangan politik selama tiga bulan ini, yang juga lima bulan rezim Megawati, baru berhasil mencapai stabilitas politik semu. Stabilitas politik itu akan kembali terganggu apabila ada di antara aktor-aktor politik yang memicunya, berdasarkan isu apapun. Terangkapnya Tommy Soeharto membuka peluang untuk melemparkan persoalan politik tertentu kepada Tommy Soeharto, sekaligus kepada Abdurrahman Wahid yang pernah bertemu di Hotel Borobudur sebelum Tommy kabur. Sementara kasus Akbar Tandjung belum begitu jelas keberadaannya.

Konflik dalam intern partai politik, misalnya di PKB, PBB dan PPP, serta potensi konflik di PDI Perjuangan (menyangkut fungsionaris loyal dan oportunis) dan di Partai Golkar (pro-kontra Akbar Tandjung) juga akan membawa pengaruh pada perkembangan politik selanjutnya. Dan selama Megawati dan Hamzah Haz tidak melepaskan kedudukannya sebagai Presiden dan Wakil Presiden, serta Ketua Umum PDI Perjuangan dan Ketua Umum



PPP, akan sulit juga untuk mencegah masuknya persoalan-persoalan internal itu dalam urusan kenegaraan. Belum lagi pada persoalan dalam tubuh PKB yang terkesan menunjukkan berpihaknya negara kepada salah satu kubu yang bertikai, seperti yang disinyalir Abdurrahman Wahid dan dibantah oleh Menko Polkam Susilo Bambang Yudhoyono, juga menyimpan sejumlah kendala politik.

Hal ini menegaskan bahwa progresifitas yang ditunjukkan oleh rezim Megawati, baik lewat pidato-pidatonya yang reformis, maupun dalam upaya membuat UU atau mengajukan RUU, baru sebatas re-

torika dan peraturan, belum masuk ke tahap pelaksanaan di lapangan. Taruhan terbesar rezim Megawati adalah melaksanakan retorika yang dimainkan itu, terutama menyangkut pemenuhan kebutuhan standar minimum ekonomi rakyat, maupun penyelesaian konflik jangka pendek dan menengah yang terjadi di daerah.

#### KEPUSTAKAAN

Djadijono, M. 2001. "SI MPR 2001: Pemerintahan Baru, Program Kerja dan Prospeknya". *ANALISIS CSIS* No. 3 Tahun XXX.

Piliang, Indra J. 2001. "Konflik Ambon: Tinggal Sejarah?", *Koran Tempo*, 6 Desember.

## TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

# Indonesia: Tenggelam Berdiri

*Tim Departemen Ekonomi CSIS*

#### PENDAHULUAN

**K**ONDISI kepemimpinan Megawati setelah berumur tiga bulan ternyata tidak seoptimis permulaannya yang begitu menjanjikan. Kabinet yang diharapkan dapat mengembalikan kepercayaan masyarakat, ternyata tidak mampu untuk merumuskan maupun mengimplementasikan kebijakan-kebijakan penting secara transparan dan terkoordinasi.

Dari sisi ekonomi, tampaknya Indonesia masih harus berhubungan dengan

lembaga-lembaga donor asing. IMF mendesak agar *Letter of Intent* (LoI) keempat segera ditandatangani, sebagai akibat dari perkembangan dunia yang membuat asumsi-asumsi dalam LoI sebelumnya tampak terlalu optimis. Selain itu, bantuan yang diberikan oleh CGI lebih kecil daripada sebelumnya namun dengan syarat-syarat yang lebih ketat. Namun berbeda dengan sebelumnya, bantuan dari IMF dan CGI tersebut diberikan tanpa adanya prasyarat berupa reformasi di dalam negeri.



Dalam jangka panjang, pendekatan pemerintah yang lambat ini tidak dapat dibiarkan. Terlebih dengan kondisi perekonomian dunia yang menurun, pemerintah diharapkan dapat memenuhi target revisi pertumbuhan tahun 2002 ini sebesar 3,5 persen. Untuk itu, pemerintah harus melakukan agenda reformasi pada sumber-sumber pertumbuhan dalam negeri seperti investasi, pengeluaran pemerintah dan konsumsi swasta. Kalau tidak, maka kita harus mengandalkan perbaikan sektor ekspor yang sangat bergantung pada perbaikan ekonomi dunia. Indonesia juga tampaknya tidak siap dalam membayar beban utang yang akan jatuh tempo pada tahun 2004, yang pembayaran bunganya sudah mencapai 17 persen dari penerimaan. Walaupun prioritas tertinggi diberikan untuk mengurangi beban utang melalui *rescheduling*, pemerintah harus mulai dapat memperluas *tax base* dan memperbaiki penerimaan, sehingga dapat

menciptakan surplus anggaran yang diperlukan untuk menghapus utang.

**PERTUMBUHAN EKONOMI: PERLAHAN MENURUN**

Pertumbuhan ekonomi Indonesia menurun perlahan. Sampai dengan bulan September 2001, pertumbuhan PDB adalah sebesar 3,3 persen, yang berarti lebih rendah daripada angka sebelumnya (4,6 persen) pada periode yang sama tahun 2000. Pertumbuhan yang lambat ini terutama disebabkan oleh menurunnya investasi. Penurunan terakhir dalam ekspor dan ekspektasi konsumen akan memberikan tekanan pada pertumbuhan kuartal keempat, dan akan beruntung jika pemerintah dapat mencapai target pertumbuhan 3,5 persen untuk tahun tersebut.

Berdasarkan Tabel 1, pertumbuhan menurun dari 4,6 persen pada tiga kuartal

Tabel 1

**PERTUMBUHAN EKONOMI MENURUT SEKTOR (% PERUBAHAN)**

	% Perubahan		Kontribusi terhadap Pertumbuhan (%)	
	Q1-Q3 2000	Q1-Q3 2001	Q1-Q3 2000	Q1-Q3 2001
	vs. Q1-Q3 1999	vs. Q1-Q3 2000	vs. Q1-Q3 1999	vs. Q1-Q3 2000
Pertanian	(0,5)	0,9	(2,0)	5,0
Pertambangan	1,6	0,0	3,0	0,0
Industri Pengolahan	6,8	4,6	38,0	36,0
Listrik, Gas dan Air	9,2	8,7	3,0	4,0
Bangunan	8,7	,6	11,0	3,0
Perdagangan, Hotel & Restoran	5,7	5,5	19,0	26,0
Transportasi & Komunikasi	9,9	6,7	15,0	15,0
Keuangan	5,3	2,7	8,0	6,0
Jasa	2,2	1,7	5,0	5,0
PDB	4,6	3,3	100,0	100,0

Sumber: Badan Pusat Statistik, *Berita Resmi Statistik* No. 33/IV/15 November 2001.

pertama tahun 2000 menjadi 3,3 persen pada tiga kuartal pertama tahun 2001. Kecuali untuk sektor pertanian, semua sektor mencatat pertumbuhan yang lebih lambat pada tiga kuartal pertama tahun 2001 dibandingkan dengan periode yang sama tahun sebelumnya. Penurunan pertumbuhan ini terlihat jelas pada sektor bangunan, yang mengalami penurunan tajam dari 8,7 persen menjadi 1,6 persen.

Dari sisi pengeluaran, penurunan pada sembilan bulan pertama tahun 2001 dibandingkan dengan periode yang sama tahun 2000 terutama disebabkan oleh merosotnya investasi (dari 18,7 persen pada sembilan bulan pertama tahun 2000, menjadi 5 persen pada sembilan bulan pertama tahun 2001), dan oleh penurunan yang kecil pada ekspor dari 16,7 persen menjadi 14 persen (lihat Tabel 2). Sementara itu, pengeluaran untuk impor meningkat drastis se-

lama periode tersebut, dan konsumsi (baik swasta maupun pemerintah) juga meningkat (lihat Tabel 2).

## PERKEMBANGAN MONETER

Tidak efektifnya kebijakan moneter mendorong inflasi dan tingkat suku bunga membumbung tinggi. Bank Indonesia menggunakan tingkat suku bunga yang impoten untuk memperbaiki pertambahan uang beredar yang sebenarnya telah melebihi target. Tekanan untuk *cost-push inflation* akan berlanjut tahun 2002 ini ketika pemerintah melakukan pemotongan anggaran untuk subsidi BBM dan listrik. Tidak ada tanda-tanda kebijakan moneter yang pasti, sehingga target inflasi pemerintah sebesar 9 persen tampak optimis dan inflasi dua digit sangat mungkin terjadi. Sementara itu, kondisi ekonomi yang memburuk mengguncang pertumbuhan kredit, nilai tukar dan bursa saham.

Tabel 2

### PERTUMBUHAN EKONOMI MENURUT PENGELUARAN (% PERUBAHAN)

	% Perubahan		Kontribusi terhadap Pertumbuhan*	
	Q1-Q3 2000	Q1-Q3 2001	Q1-Q3 2000	Q1-Q3 2001
	vs. Q1-Q3 1999	vs. Q1-Q3 2000	vs. Q1-Q3 1999 -	vs. Q1-Q3 2000
Konsumsi Swasta	3,3	5,9	28,0	93,0
Pengeluaran Pemerintah	4,7	7,3	4,0	12,0
Pertambahan Modal	18,7	5,0	44,0	25,0
Ekspor Barang dan Jasa	16,7	14,0	48,0	83,0
Impor Barang dan Jasa	9,7	23,1	(24,0)	(113,0)
PDB	4,6	3,3	100,0	100,0

Catatan: \*Tidak termasuk perubahan stok.

Sumber: Badan Pusat Statistik, *Berita Resmi Statistik* No. 33/IV/15 November 2001.



## Inflasi dan Suku Bunga

Inflasi diperkirakan tetap bertahan pada angka 13 persen hingga akhir tahun (lihat Grafik 1). Jika Bank Indonesia (BI) tidak terus memantau uang beredar dan pemerintah tidak memperbaiki kondisi perbankan dan tingkat suku bunga, maka inflasi akan bertahan pada tingkat yang lebih tinggi daripada target pemerintah untuk tahun 2002 ini sebesar 9 persen.

Inflasi dua digit adalah akibat dari pertumbuhan uang beredar yang berlebih dan tidak efektifnya kebijakan tingkat suku bunga. Hal ini seiring dengan memburuknya perekonomian yang mendorong arus modal keluar berkepanjangan sebesar US\$8-10 milyar per tahun, dan meningkatnya *cash in circulation* sebagai akibat dari pilihan masya-

rakat untuk membelanjakan uangnya untuk barang konsumsi daripada menyimpan di bank.

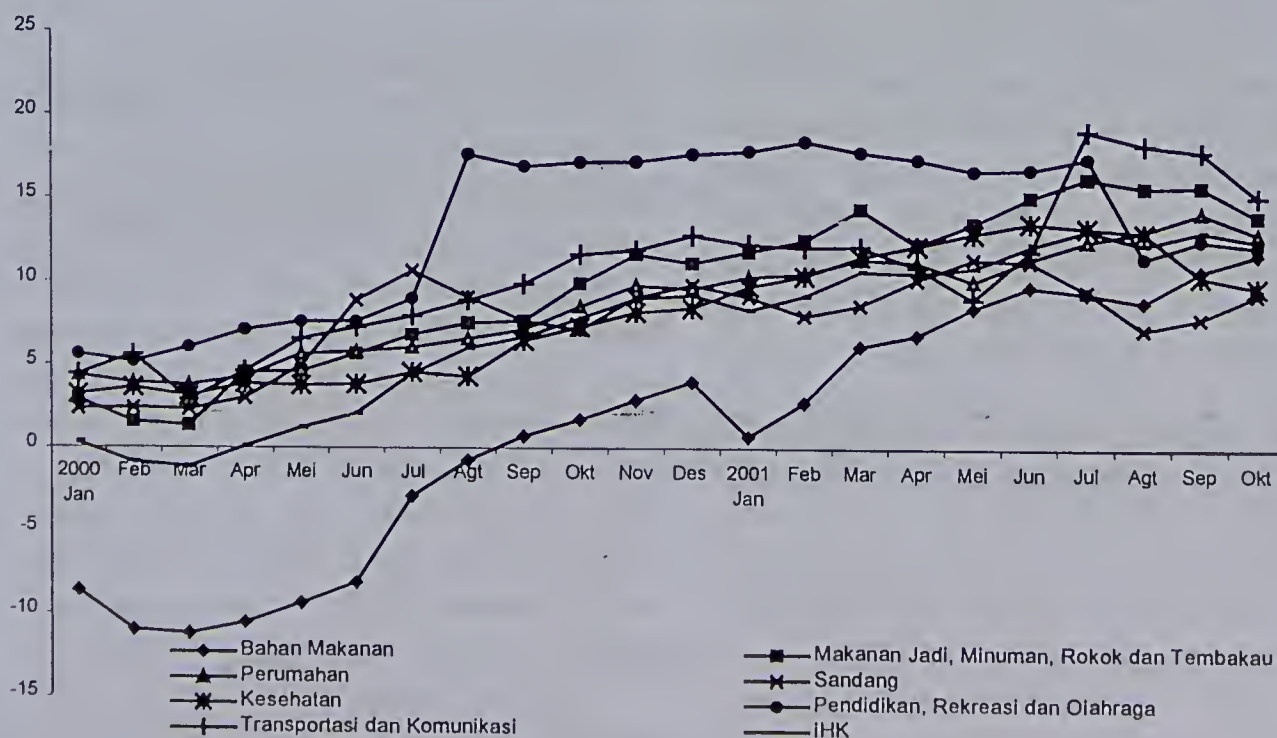
Tampaknya kebijakan moneter sama sekali tidak efektif – BI mengabaikan peningkatan uang beredar yang berlebihan namun melakukan pengetatan simbolis terhadap tingkat suku bunga (lihat Grafik 2). Dengan tekanan politik yang dihadapi oleh BI, maka tingkat suku bunga akan tetap *flat* selama beberapa waktu ke depan, dan penurunan tingkat suku bunga tentunya akan meningkatkan inflasi dan depresiasi nilai tukar.

## Rupiah dan IHSG

Kegagalan pemerintahan Megawati dalam menata perekonomian dan membuat keputusan-keputusan penting yang

Grafik 1

LAJU INFLASI TAHUNAN



Sumber: Badan Pusat Statistik, *Berita Statistik*, berbagai edisi.



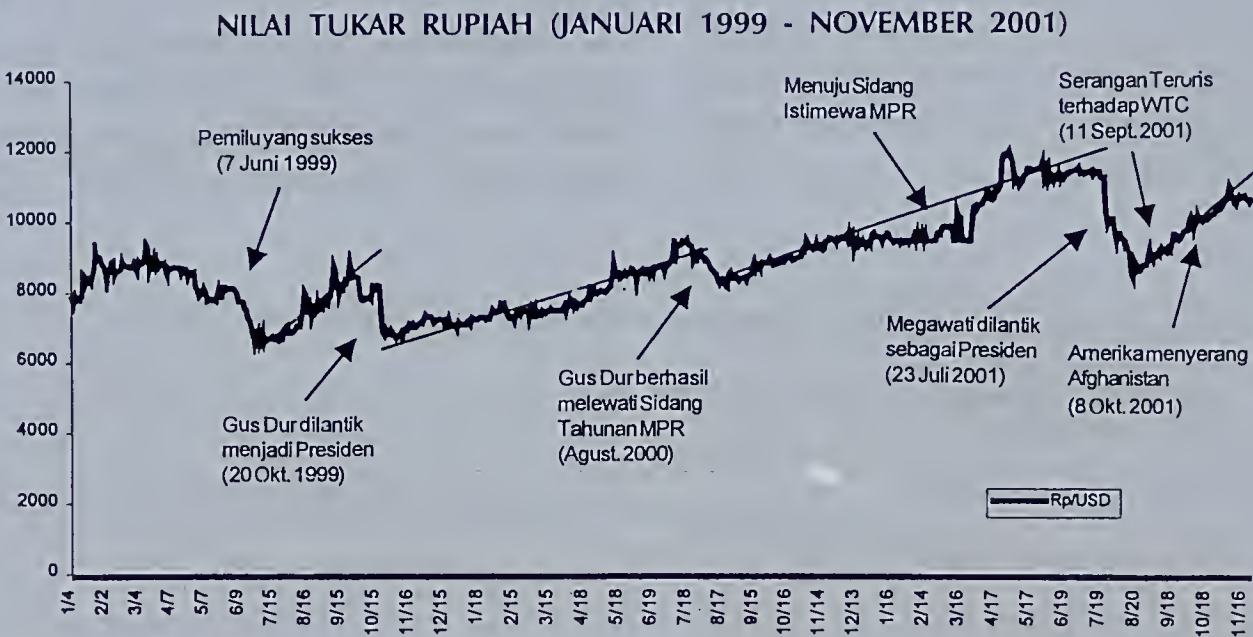




terhadap kinerja pemerintahan Megawati dan ekspektasi bahwa tingkat suku bunga untuk sementara akan tetap ting-

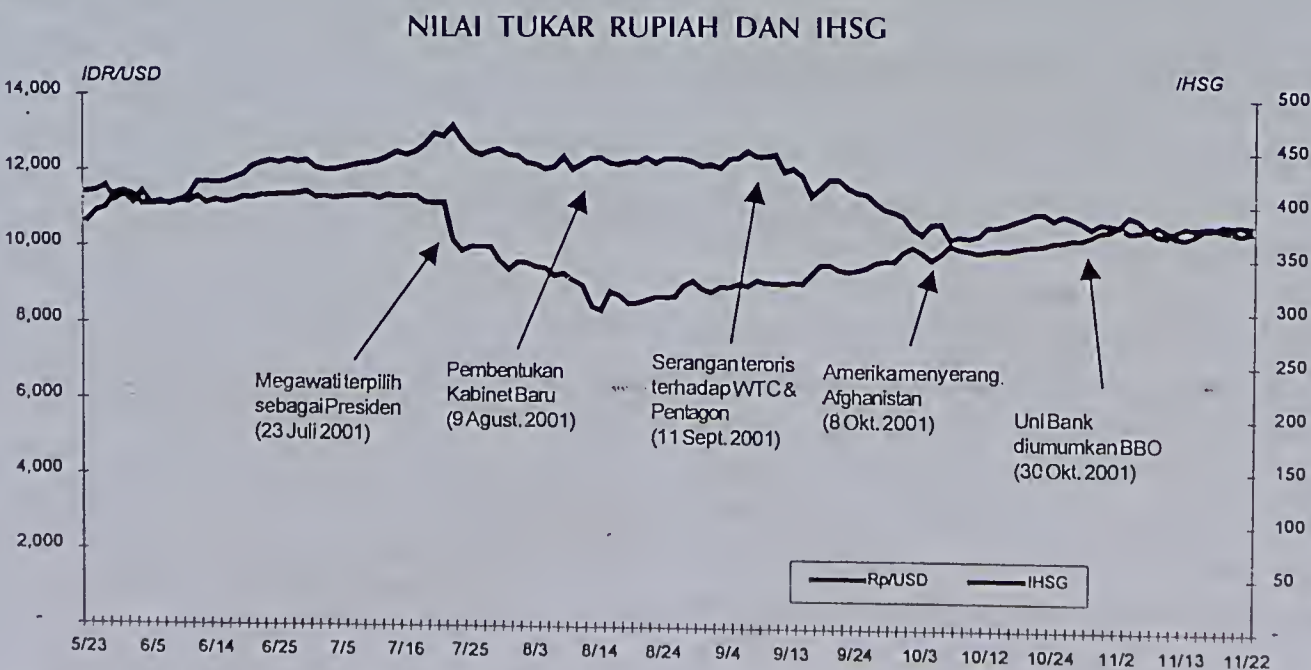
gi tentu akan menghambat peningkatan signifikan dalam indeks untuk beberapa bulan ke depan.

Grafik 3



Sumber: Reuters dan Bank Indonesia.

Grafik 4



Sumber: IDR/USD: Pacific Exchange Rate Service, University of British Columbia, <http://pacific.commerce.ube.ca/xr>; IHSG: JSX Monthly Statistics.

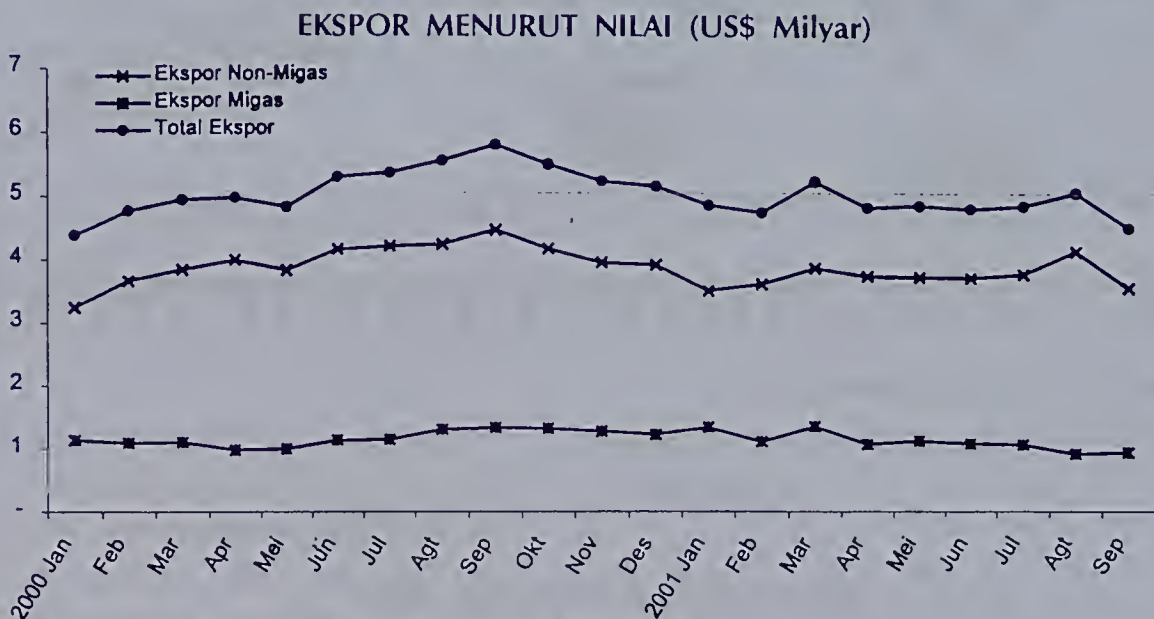


## NERACA PEMBAYARAN

Pada bulan September 2001, nilai ekspor jatuh pada tingkat terendah (lihat Grafik 5). Total ekspor masih lebih tinggi daripada estimasi pemerintah sebesar US\$49 milyar, namun lebih rendah dibandingkan tahun 2000 yang lalu. Impor juga mengalami penurunan, namun tidak

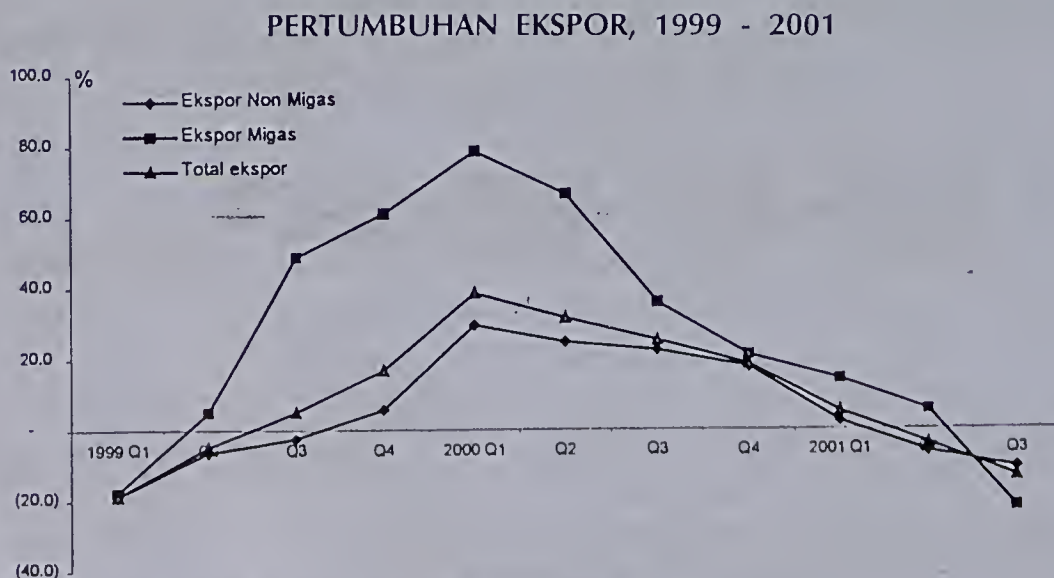
cukup rendah, sehingga total neraca perdagangan tampaknya akan memburuk untuk tahun 2001. Dalam sembilan bulan pertama tahun 2001, ekspor turun menjadi US\$43,7 milyar atau 5 persen lebih rendah daripada periode yang sama tahun sebelumnya. Ekspor non-migas yang sebagian besar terdiri dari barang manufaktur turun sebesar 9 persen, sementara ekspor migas relatif stabil (Grafik 6).

Grafik 5



Sumber: Badan Pusat Statistik, *Berita Statistik*, berbagai edisi.

Grafik 6

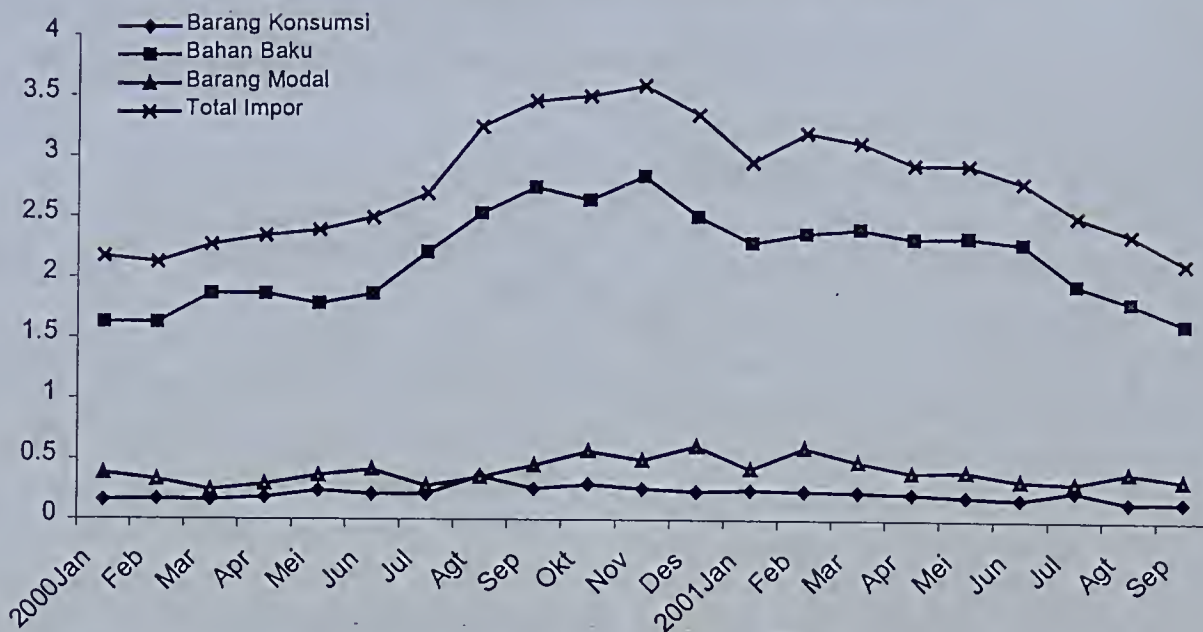


Sumber: Badan Pusat Statistik, *Berita Statistik*, berbagai edisi.



Grafik 7

## IMPOR MENURUT KATEGORI (US\$ Milyar)



Sumber: Badan Pusat Statistik, *Berita Statistik*, berbagai edisi.

Impor kuartal ketiga tahun 2001 turun sebesar 18 persen akibat depresiasi nilai tukar rupiah/US\$ tahun 2001<sup>3</sup> sebesar 20 persen, dan pertumbuhan domestik yang lebih lambat (estimasi 3,5 persen untuk tahun 2002 ini dibandingkan dengan 4,8 persen untuk tahun 2001 lalu). Berdasarkan penggunaannya, 77 persen dari total impor adalah impor bahan mentah dan bahan setengah jadi yang merupakan penyebab utama turunnya impor; 16 persen adalah barang modal dan 7 persen sisanya adalah barang konsumsi (lihat Grafik 7). Impor kuartal keempat tahun 2001 diperkirakan turun namun tidak sebesar pada kuartal ketiga; impor barang konsumsi dan barang modal tidak akan turun terlalu jauh dan impor bahan baku sudah mendekati tahap kritis.

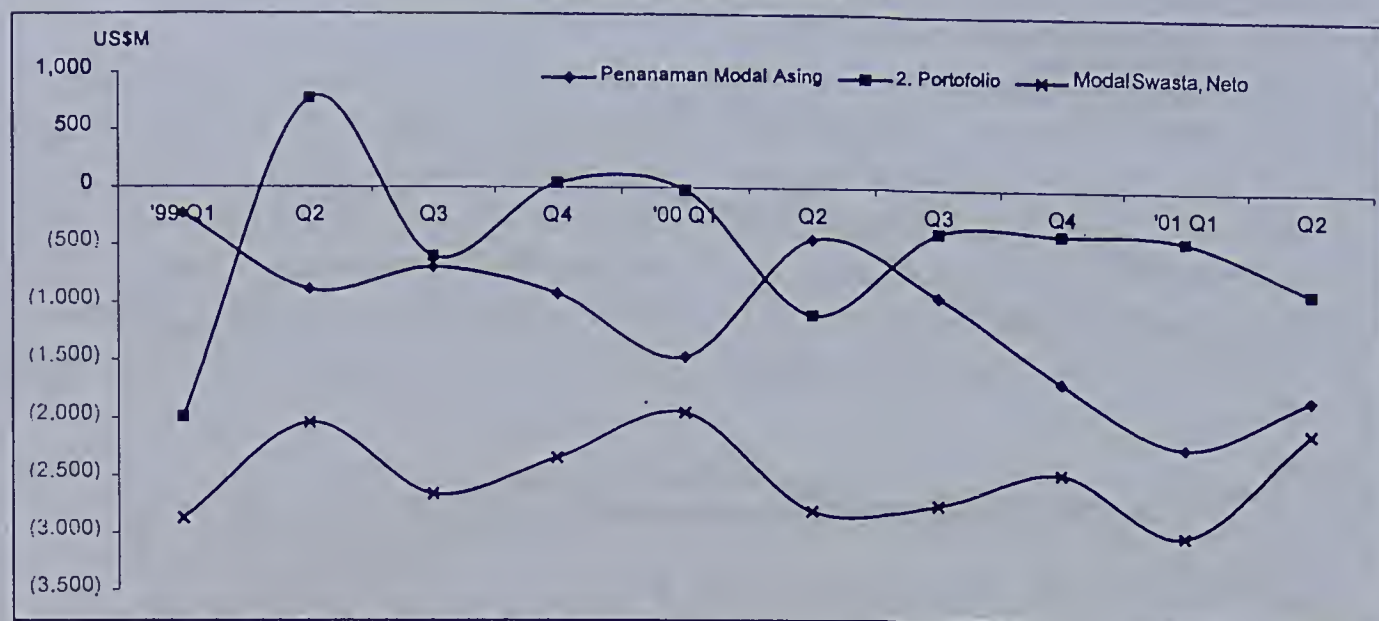
<sup>3</sup> Rata-rata kurs Rp/US\$ untuk tahun 2001 dibandingkan dengan rata-rata tahun 2000.

### Neraca Modal: Aliran Keluar Modal Netto

Besarnya *outflow* dari modal swasta dalam beberapa tahun belakangan ini masih berlangsung (lihat Grafik 8). *Capital outflow* untuk semester pertama tahun ini adalah sebesar US\$5 milyar, di mana 80 persennya merupakan penanaman modal asing (PMA). Sementara itu, modal masuk "resmi" (pinjaman) hanya sedikit lebih tinggi daripada pembayaran utang. Akibatnya, secara keseluruhan neraca modal kita memburuk. S&P (*Standard & Poor*) baru-baru ini menurunkan *sovereign credit rating* Indonesia menjadi CCC; para donor telah meningkatkan syarat-syarat pinjaman (lihat bagian pembahasan tentang "Lembaga-lembaga Donor"); dan para investor asing menghadapi kondisi investasi yang lemah.

Grafik 8

## ALIRAN MODAL SWASTA



Sumber: Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia*, berbagai edisi.

## PERKEMBANGAN FISKAL

Pembiayaan defisit anggaran yang ditargetkan sebesar 3,7 persen dari PDB tampaknya akan menjadi momok bagi pemerintah. Anggaran tahun 2002 telah disepakati oleh DPR dengan beberapa perubahan. Target defisit sebesar 2,5 persen dari PDB terlihat cukup optimis mengingat masalah yang dihadapi pemerintah untuk membiayai defisit tahun 2001 dan lambatnya reformasi ekonomi.

### Anggaran Pemerintah Tahun 2001: Membiayai Kerugian?

Defisit anggaran pemerintah yang sempat mengalami revisi menjadi 5,2 persen dari PDB berhasil diturunkan kembali ke posisi awal sebesar 3,7 persen dari PDB. Namun kemudian timbul masalah dalam pembiayaan defisit anggaran tersebut. Perkiraan penerimaan sebesar Rp. 6,5 triliun dari privatisasi beberapa

BUMN belum bisa direalisasikan. Rencana penjualan 51 persen saham pemerintah di PT Semen Gresik kepada Cemex masih tertunda sampai saat ini. Namun pemerintah masih mencoba mengusulkan beberapa langkah solusi untuk kasus ini yang kelihatannya mustahil dilakukan. BPPN, di lain pihak, merencanakan akan merealisasikan Rp. 24 triliun dari total Rp. 27 triliun yang harus disumbangkannya untuk anggaran. Dalam kasus penjualan BCA, setelah mengalami penundaan selama satu tahun, kini baru diumumkan daftar nama sembilan calon pembeli, sehingga tampaknya penjualannya tidak akan selesai dalam waktu dekat ini.

Dengan adanya kekhawatiran bahwa sumber dana pembiayaan domestik tidak berhasil didapat, pemerintah harus melakukan perhitungan yang matang dan menunda berbagai pembayaran untuk tahun 2002. Salah satunya adalah pengumuman pemerintah mengenai rencana



penjualan sejumlah kecil obligasi pemerintah kepada daerah. Namun hal ini hanya akan menjadi beban untuk anggaran tahun berikutnya.

### **RAPBN 2002: Pengesahan DPR**

Menjelang akhir Oktober 2001, DPR menyetujui RAPBN untuk tahun 2002, yang ditargetkan mengalami defisit sebesar 2,5 persen dari PDB atau senilai Rp. 42,1 triliun setelah beberapa revisi. Kondisi ekonomi dunia yang diperkirakan melemah tahun 2002 ini mendorong pemerintah untuk mengubah beberapa asumsi dalam anggarannya. Pertumbuhan ekonomi direvisi menjadi 4 persen; laju inflasi meningkat jadi 9 persen; nilai tukar diperkirakan lebih lemah menjadi Rp. 9.000/US\$; dan estimasi tingkat suku bunga resmi tetap 14 persen. Produksi minyak diasumsikan mencapai 1,32 juta barrel per hari, sedangkan perkiraan harga minyak tetap pada angka US\$22/barrel.

Total pengeluaran pemerintah naik sebesar 3,5 persen dari semula, yang sebagian besar akan dipergunakan untuk pembiayaan program desentralisasi dan pengeluaran pembangunan. Untuk mengimbangi kenaikan pengeluaran tersebut, pemerintah berencana menaikkan penerimaan pajak dan bukan pajak. Karena pendapatan dari migas tidak dapat diandalkan, Menteri Keuangan Boediono mengemukakan kemungkinan adanya dana *contingency* untuk menutupi penerimaan bukan pajak, walaupun belum jelas sumber dana *contingency* tersebut.

### ***Lembaga-lembaga Donor: Banyaknya Pemberian Pinjaman Saat Ini***

Banyaknya tawaran bantuan yang datang ke Indonesia tidak boleh membuat pemerintah lengah dalam melaksanakan reformasi jika ingin bantuan tersebut dicairkan. Indonesia baru saja menandatangani Lol keempat dengan jarak waktu tiga bulan dari Lol sebelumnya. Kesepakatan terakhir ini merupakan kesempatan kedua setelah program pemerintah dianggap gagal oleh tim evaluasi IMF. Lol keempat yang ditandatangani ini jauh berbeda dengan Lol yang ketiga, yaitu mencakup 4 bagian: (1) kebijakan fiskal dan moneter, (2) reformasi sektor keuangan, (3) privatisasi, pemulihan aset dan restrukturisasi utang, dan (4) reformasi di bidang pemerintahan dan hukum. Sebagai tambahan, dalam Lol keempat ini terdapat klausul yang mengharuskan Indonesia dimonitor oleh IMF agar *rescheduling* tahun 2002 dapat dilakukan pada pertemuan Paris Club.

Kesepakatan dengan IMF yang bernilai US\$400 juta ini berbarengan dengan tawaran bantuan oleh CGI sebesar US\$3,14 milyar yang dijadwalkan cair tahun 2002 ini. Bantuan CGI ini nilainya lebih kecil daripada tahun lalu namun dengan persyaratan yang lebih ketat. Menteri Keuangan Boediono mengatakan bahwa komitmen yang lebih kecil ini merefleksikan estimasi defisit anggaran yang lebih kecil dan berkurangnya beban utang Indonesia di masa mendatang. Namun, dapat juga diartikan bahwa para donor telah kehilangan kesabaran atas lambatnya reformasi di Indonesia, sehingga persyaratan utang pun diperketat.

# Mendeteksi Pengaruh Peristiwa 11 September 2001 terhadap Ekonomi Nasional\*

Iwan Jaya Azis

*Dalam situasi di mana faktor eksternal kurang menguntungkan seperti yang terjadi sekarang ini sebagai akibat dari peristiwa 11 September 2001, banyak negara mengalihkan perhatian kekuatan ekonomi domestiknya, baik melalui penurunan pajak maupun kenaikan pengeluaran pemerintah. Kebijakan anggaran yang ekspansif tentu akan memberikan hasil yang positif dari segi ekonomi makro, pemerataan, kesempatan kerja dan kemiskinan. Hanya saja, kebijakan anggaran yang ekspansif tersebut memerlukan pra-kondisi berupa penjadwalan utang. Sejauh restrukturisasi utang tak berhasil dilakukan, praktis tak satu pun kebijakan dapat efektif, sebaik dan sesempurna apapun kebijakan tersebut.*

## PENDAHULUAN

DALAM keadaan normal pun, tidak mudah memprediksi kondisi ekonomi suatu negara. Jumlah dan jenis ketidakpastian sangat banyak. Setelah peristiwa 11 September 2001, kesulitan makin bertambah. Namun, bagaimanapun juga membuat prediksi dan mendeteksi pengaruh suatu kejutan seperti peristiwa 11 September 2001 tetap bermanfaat. Paling tidak, prediksi tersebut dapat memberikan referensi berupa skenario yang kemudian bisa digunakan untuk mencermati berbagai *trade-offs* da-

lam rangka mencari kebijakan untuk memperkecil dampak kejutan (*perturbation*).

## PROGNOSIS KONDISI EKSTERNAL

Dua menara sukses ekonomi AS selama dasawarsa terakhir adalah kenaikan ekonomi tinggi tanpa inflasi, dan kenaikan produktivitas yang cepat sejak pertengahan 1990-an (di atas 1,5 persen per tahun). Investasi tinggi di tahun 1990-an memberi kontribusi besar pada kenaikan produktivitas. Data terakhir selama triwulan III tahun 2001 (termasuk bulan September) masih menunjukkan kenaikan produktivitas tinggi. Penurunan angka-angka agregat juga belum terlalu luar biasa. Misalnya, pertumbuhan ekonomi negatif hanya 0,4 persen selama kuartal III, lebih kecil dibandingkan dengan prediksi semula.

---

\* Makalah yang disajikan dalam Seminar Nasional "Dampak Tragedi WTC terhadap Perekonomian Indonesia dan Wacana Program Aksi Pemerintah", yang diselenggarakan oleh Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia di Jakarta, 13 November 2001.



Salah satu faktor yang memungkinkan kenaikan produktivitas tentu saja kemajuan teknologi. Namun, faktor teknologi tidak berdiri sendiri. Dia memerlukan sumber daya yang tidak hanya manusia dan otak (SDM), namun juga dana. Menurunnya anggaran militer sejak perang dingin berakhir memberi ruang lebih besar bagi pengeluaran non-militer, termasuk infrastruktur yang sangat diperlukan bagi kemajuan teknologi dan peningkatan produktivitas. Dengan demikian, episode 1990-an dapat disebut sebagai *Peace Dividend*.

Banyak negara lain juga mengalami hal serupa. Mereka telah menikmati manfaat suatu perubahan mendasar dalam alokasi sumber sejak awal 1990-an, karena berakhirnya perang dingin. Perubahan tersebut menghasilkan tidak hanya pertumbuhan ekonomi, namun juga perbaikan produktivitas, kenaikan konsumsi dalam negeri, investasi, dan impor barang non-militer. Itulah sebabnya, berdasarkan semua data yang ada, interaksi perdagangan dan investasi antarnegara naik pesat sejak perang dingin berakhir.

Kejutan peristiwa 11 September 2001 mengubah semuanya. Dalam waktu singkat, anggaran militer menduduki posisi penting lagi. Perubahan komposisi dramatis semacam ini akan memberi dampak serius tidak hanya bagi AS saja, namun juga bagi negara lain. Porsi anggaran militer yang menurun sejak berakhirnya perang dingin, mulai bergerak naik dengan cepat (*Military Keynesianism*), sehingga walaupun resesi panjang dapat dicegah melalui kebijakan anggaran ekspansif, kontribusi terhadap perbaikan

tingkat hidup masyarakat tidak akan banyak. Kenaikan produktivitas tinggi, yang dalam dasawarsa terakhir menjadi determinan utama dari *the new economy* (pertumbuhan tinggi dengan inflasi rendah), akan makin sulit dipertahankan. *Trend* permintaan impor dan investasi juga akan sangat berbeda dengan yang terjadi selama dasawarsa terakhir. Jadi, dampak terhadap negara lain termasuk Indonesia tidak dapat diekstrapolasi sekadar berdasarkan data masa lalu.

Perubahan drastis dalam komposisi anggaran mempunyai ramifikasi yang sebenarnya jauh lebih besar daripada sekadar angka-angka agregat. Faktor pengganda (*multiplier*) berperan penting melalui pengaruh-balik (*feedback effect*) dan dampak tidak-langsung (*indirect effect*). Jenis pengaruh ini bisa lebih besar daripada pengaruh langsungnya.

Tentu saja faktor pengganda juga berfungsi pada ekspansi anggaran. Pengeluaran US\$1 juta untuk suatu kegiatan akan mendorong kegiatan lain, sehingga pengaruh totalnya menjadi lebih besar. Namun, banyak studi telah membuktikan dengan jelas bahwa ekspansi di sektor militer mempunyai nilai pengganda yang jauh lebih kecil dibandingkan dengan ekspansi di sektor non-militer (lihat misalnya studi *authoritative* dari Lawrence Klein tentang *Peace Dividend*). Corak *Military Keynesianism* selalu lebih didasarkan pada faktor politik daripada pertimbangan sosial-ekonomi.

Jadi, dalam beberapa tahun mendatang kondisi eksternal, khususnya di AS dan beberapa negara maju lainnya, akan berciri: (1) kurang "bersahabat" ter-



hadap perbaikan taraf hidup masyarakat, yang berarti tidak banyak dapat diharapkan dari kenaikan konsumsi, investasi dan impor mereka; dan (2) dampak kuantitatifnya terhadap negara lain termasuk Indonesia makin tidak dapat diekstrapolasi sekadar berdasarkan perkembangan masa lalu. Di samping itu, unsur ketidakpastian juga makin banyak. Akibat langsung dari ketidakpastian ini sudah tercermin melalui penangguhan rencana investasi atau ekspansi investor di hampir semua negara. Implikasi kongkretnya mudah diduga: penurunan minat investasi, penurunan potensi impor dari negara lain, dan pemilik modal yang melakukan substitusi portofolio, termasuk pengalihan ke negara lain yang mereka anggap mempunyai premium risiko (*risk premium*) lebih rendah.

## MENDETEKSI PENGARUH TERHADAP EKONOMI DOMESTIK

Dari berbagai laporan dan tulisan yang terbaca, dampak langsung peristiwa 11 September 2001 terhadap ekonomi Indonesia sudah terasa di bidang perdagangan internasional, khususnya ekspor, dan pelarian modal, penangguhan rencana pemasukan modal dari luar, serta kenaikan premium risiko. Jika ini benar, yang menjadi pertanyaan adalah, bagaimana kita dapat mendeteksi pengaruhnya terhadap ekonomi secara keseluruhan, dan tindakan atau kebijakan apa yang dapat memperkecil pengaruh negatif gejala tersebut.

Kalaupun kita tahu parameter atau variabel yang secara langsung terkena

dampak peristiwa 11 September 2001, kesulitan muncul bila kita ingin memperhitungkan pengaruh tidak langsung dari kejutan tersebut. Kalaupun faktor pengganda dapat dihitung, persoalannya informasi yang digunakan untuk menghitung sering tidak komprehensif dan hanya menyangkut komponen tertentu saja (parsial), sehingga hasil perhitungan bisa terlalu umum, dan tidak banyak membantu pengambilan kebijakan. Suatu kebijakan, meskipun dia berciri moneter misalnya, mempunyai pengaruh sangat besar pada sektor lain seperti perdagangan, anggaran, sektor riil, dan bahkan juga pada indikator sosial seperti pengangguran, pemerataan dan kemiskinan.<sup>1</sup> Hal-hal semacam ini harus dipertimbangkan dalam pemilihan model dan sistem data yang akan dipakai.

Suatu model dikembangkan dengan memperhitungkan beberapa faktor di atas. Di bawah ini disampaikan hasil perhitungan salah satu skenario kemungkinan dampak peristiwa 11 September 2001 terhadap ekonomi nasional, ber-

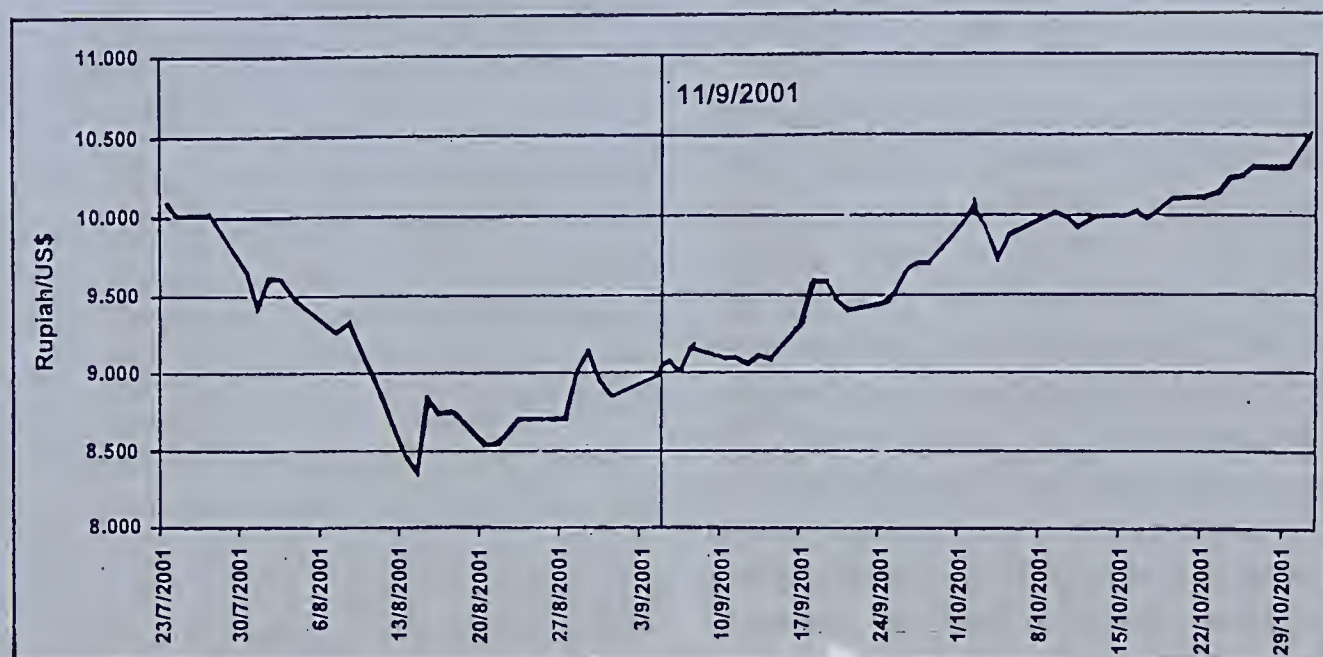
---

<sup>1</sup> Dari sudut ini, penggunaan Neraca Ekonomi Sosial (NES) atau *Social Accounting Matrix* (SAM), yang digabungkan dengan Neraca Arus Dana (NAD) merupakan kandidat sistem data yang relevan untuk dipakai. Namun, menghitung faktor pengganda berdasarkan NES-NAD hanya merupakan langkah awal. Masih banyak unsur tingkah laku sosial ekonomi yang tidak tertangkap dalam NES-NAD yang masih harus diperhitungkan. Misalnya, bagaimana mekanisme pengaruh tingkat bunga terhadap nilai tukar dan harga secara umum, atau bagaimana mengetahui transmisi dan penurunan ekspor karena peristiwa 11 September 2001 terhadap garis kemiskinan (jadi juga terhadap tingkat kemiskinan)? Pertanyaan-pertanyaan semacam ini tak dapat dijawab oleh faktor pengganda NES-NAD semata.



Grafik 1

NILAI TUKAR: 24 JULI 2001 SAMPAI 31 OKTOBER 2001



dasarkan model tersebut. Perlu ditekan-kan sebelumnya bahwa beberapa indikator ekonomi Indonesia sudah cenderung memburuk sebelum 11 September 2001. Misalnya, nilai tukar sudah melemah sejak pertengahan Agustus 2001 (Grafik 1), inflasi sudah menabrak 2 digit sejak bulan Maret 2001, pertumbuhan PDB mulai mengalami penurunan sejak kuartal kedua, demikian juga dengan investasi, konsumsi dan ekspor. Jadi, perlu dihindari persepsi bahwa *trend* penurunan mulai terjadi hanya sejak peristiwa 11 September 2001 saja.

Dari sudut ekonomi makro, penurunan nilai PDB riil (RGDP) sangat tergantung pada besaran penurunan ekspor. Kalau nilai riil ekspor manufaktur turun 10 persen, PDB akan mengalami kontraksi sekitar 0,8 persen (kolom pertama Tabel 1). Bila penurunan ekspor sampai 15 persen, melalui faktor pengganda dan efek harga nilai riil PDB bisa turun

sampai 1,3 persen (kolom kedua Tabel 1).<sup>2</sup> Dari sini sudah terlihat jelas bahwa hubungan antara ekspor dan PDB tidak semudah yang diduga, dan jauh dari linier.

Penurunan ekspor juga memperlemah nilai rupiah (EXR) sekitar 4,4 sampai 6,8 persen. Namun, yang agak mencengangkan, perubahan komposisi portofolio pelaku usaha cukup besar. Rasio aset domestik terhadap aset mata uang asing (RATIOTI) dapat turun sampai sekitar 22 persen, yang berarti bahwa hanya dengan penurunan ekspor saja kepercayaan terhadap aset domestik sudah terpukul keras.

Seperti disebutkan di atas, di samping penurunan ekspor, peristiwa 11 September 2001 juga mempunyai dampak negatif terhadap arus modal dari luar.

<sup>2</sup>Semua angka merupakan deviasi terhadap nilai *baseline* (nilai hipotetis kalau seandainya tidak ada peristiwa 11 September 2001).

Tabel 1

## PENGARUH PERISTIWA 11 SEPTEMBER

	Ex-Mfg 10%	Ex-Mfg 15%	Ex-Mfg 15% Pelarian Modal	Ex-Mfg 15% Pelarian Modal Risk Premium
RGDP	-0,81%	-1,31%	-1,36%	-1,38%
EMP	-2,12%	-3,22%	-3,25%	-3,27%
EXR	4,43%	6,83%	11,08%	12,96%
PINDEX	11,30%	18,08%	22,60%	24,59%
PQPL	13,21%	21,38%	25,79%	28,04%
RISK	15,52%	24,14%	24,14%	24,97%
RATIOTI	-16,67%	-22,22%	-27,78%	-27,78%
RATIOH	31,43%	50,48%	71,43%	70,48%
YDIST	4,36%	6,26%	6,69%	6,81%

*Risk premium* Indonesia menjadi lebih tinggi. Dengan memperhitungkan dua faktor ini, ditambah dengan perkembangan ekspor seperti yang disebutkan di atas, nilai PDB dapat turun sampai 1,4 persen, indeks harga menjadi 25 persen lebih tinggi, dan rasio aset domestik terhadap aset asing turun 28 persen (kolom terakhir Tabel 1).<sup>3</sup> Sementara itu, rupiah bisa melemah sampai 13 persen. Sekadar sebagai perbandingan, kalau dihitung dari 11 September 2001 sampai 31 Oktober 2001, data menunjukkan bahwa nilai rupiah turun sekitar 15 persen (lihat Grafik 1).

Bagaimana dengan dampak sosial-ekonomi? Tingkat penyerapan tenaga kerja (EMP) turun sekitar 3,3 persen, dan indikator pemerataan (YDIST) menunjukkan pemburukan sampai 6,8 persen. Bersamaan dengan kenaikan harga (PINDEX), garis kemiskinan (PQPL) juga meningkat sekitar 28 persen. Tentu saja kondisi kemiskinan tidak hanya tergantung pada

angka garis kemiskinan, namun juga pada tingkat pendapatan (atau pengeluaran) kelompok masyarakat berpendapatan rendah. Namun, Sulit untuk membayangkan dalam situasi seperti sekarang pendapatan mereka mengalami kenaikan. Hasil simulasi juga mengukuhkan dugaan. Pendapatan kelompok ini mengalami penurunan, meskipun hanya sekitar 2 sampai 3 persen. Jadi, tingkat kemiskinan cenderung naik.

Tidak sukar untuk memprediksi bahwa kondisi kemiskinan akan lebih parah kalau pengeluaran kelompok masyarakat berpendapatan rendah turun lebih tajam, karena pemasaran maupun pasokan bahan baku untuk produk mereka terganggu oleh kejutan (*perturbation*) tambahan, seperti seandainya usulan atau reaksi untuk menutup hubungan perdagangan dengan AS direalisasikan.

Faktor lain yang ikut mempengaruhi tingkat risiko tentu saja kemampuan kita membayar utang, yang antara lain dapat diindikasikan melalui besaran *debt service ratio* (DSR). Tingkat risiko yang hanya di-

<sup>3</sup> Kolom 3 Tabel 1 menunjukkan hasil simulasi tanpa perubahan *risk premium*.



pengaruhi oleh DSR, jadi belum memperhitungkan unsur lain seperti risiko karena faktor non-ekonomi, diperkirakan dapat naik sampai 25 persen (lihat RISK di Tabel 1).

Di samping itu, agak menarik diperhatikan bahwa berbeda dengan yang terjadi di kalangan pelaku usaha (*corporate sector*), komposisi portofolio aset kelompok rumah tangga atau masyarakat yang tidak bergerak di dunia usaha (RATIOH) mengarah ke peningkatan aset domestik dibandingkan dengan aset mata uang asing. Ada beberapa interpretasi yang dapat dikemukakan. Banyak masyarakat yang harus melakukan pengeluaran untuk kebutuhan dalam rupiah, sedangkan di kalangan dunia usaha masih banyak dari mereka yang harus membayar utang dalam mata uang asing yang jatuh tempo.<sup>4</sup> Tentu saja tidak tertutup kemungkinan bahwa unsur spekulasi juga ada.

Dengan prognosis seperti tersebut di atas, maka beberapa alternatif kebijakan menjadi relevan untuk dievaluasi.

## EKSPERIMEN BEBERAPA KEBIJAKAN

Sejak krisis tahun 1997, kondisi sektor keuangan Indonesia menjadi parah. Meskipun berbagai kebijakan telah diambil, termasuk rekapitalisasi dan strategi lain yang disarankan oleh lembaga internasional, sektor ini tidak membaik bahkan cenderung memburuk. Kalaupun ada

perbaikan, apakah hasilnya sepadan dengan biayanya?

Sejak program deregulasi perbankan dicanangkan di akhir tahun 1980-an, tingkat kompetisi antarbank memang naik. Namun, tanpa disadari tingkat bunga menjadi tinggi secara tidak wajar, dan hal ini justru memberi insentif bagi dunia perbankan untuk berperilaku jauh dari *prudent*. Dari sudut konsep ekonomi mikro, logika liberalisasi sektor keuangan mengandung konflik internal. Di satu sisi, didengungkan saran untuk menciptakan pra-kondisi seperti pengawasan yang baik, peraturan yang ketat, dan sistem pengawasan yang memadai. Di sisi lain, apa yang direkomendasikan justru menciptakan insentif bagi pelaku perbankan untuk tidak sejalan atau bahkan bertentangan dengan apa yang diharapkan dari sederetan pra-kondisi tadi.

Konsep menaikkan tingkat bunga dalam ilmu ekonomi makro memang sangat populer dan mudah dimengerti, khususnya bila dikaitkan dengan upaya mencegah inflasi (stabilisasi). Namun, makin terungkap sekarang bahwa sebenarnya terlalu banyak dimensi yang terabaikan dalam konsep tersebut, sehingga dia menjadi tidak realistis. Sejak frekuensi krisis keuangan meningkat di banyak negara, konsep ini mulai dievaluasi secara kritis. Joseph Stiglitz, pemenang Nobel tahun 2001 ini, bahkan tidak ragu-ragu menggunakan istilah *traditional macroeconomics vs. new finance-based macroeconomics* untuk menunjukkan kelemahan konsep tingkat bunga berdasarkan teori ekonomi makro jenis pertama.

<sup>4</sup> Interpretasi semacam ini dapat dikukuhkan oleh hasil simulasi, karena persamaan permintaan uang dan aset di dalam blok moneter digabung dengan model alokasi portofolio (*Tobin's model*).



Suatu contoh mungkin dapat merekapitulasi argumentasi di atas.<sup>5</sup> Dalam konsep ekonomi makro konvensional, terdapat semacam pengertian implisit bahwa selalu ada *trade-off* antara upaya menurunkan tingkat bunga dengan memperkuat nilai tukar (*uncovered interest parity*). Jadi, kalau nilai tukar menjadi tujuan utama, seperti misalnya ketika terjadi krisis tahun 1997, maka tingkat bunga harus naik. Prognosis semacam ini mengabaikan sisi mikro keuangan. Dalam banyak kasus, kenaikan tingkat bunga yang diharapkan menarik modal masuk (sehingga dapat memperkuat nilai tukar) sama sekali tidak berhasil mempengaruhi insentif pemilik modal. Bahkan sebaliknya yang terjadi: dengan kenaikan tingkat bunga, pemilik modal enggan meminjamkan dananya, atau, bagi yang sudah meminjamkan dananya sebelum krisis, mereka makin tidak berminat untuk menjadwalkan (*reschedule*) utang. Mengapa?

Dari pandangan pemilik modal, tingkat bunga tinggi yang diumumkan hanya merupakan "janji bunga", bukan bunga yang benar-benar akan mereka terima. Konsep ekonomi makro konvensional mengabaikan unsur probabilitas, khususnya probabilitas bahwa utang baru tidak akan dapat dibayar, atau utang lama yang kalau dijadwalkan tidak bakal terbayar karena si pengutang pasti tidak akan mampu. Jadi, kebijakan menaikkan tingkat bunga menurut konsep ekonomi makro konvensional tidak memperhitungkan

persepsi *probability of default* yang akan menurunkan ekspektasi penerimaan atau *franchise value*.<sup>6</sup> Sebagai akibatnya, pemilik modal enggan meminjamkan dananya atau memperpanjang jadwal pembayaran utang.

Dalam keadaan seperti ini, dapat dibayangkan dampak negatifnya pada neraca keuangan perusahaan pengutang, yang juga berarti menghapus kemampuan investasi mereka. Maka investasi melorot, dan keadaan yang pada awalnya hanya berupa krisis keuangan melebar menjadi krisis sektor riil alias resesi. Bagaimana mungkin kepercayaan pasar diharapkan pulih dalam kondisi seperti ini? Kalau yang terkena perusahaan ekspor, nilai ekspor juga turun. Bila titik *bad equilibrium* semacam ini dialami, maka tidak peduli apakah perusahaan/bank itu baik atau tidak, pengutang atau bukan, mereka akan terkena imbas. Pada akhirnya, resesi meluas, dan kepercayaan pasar yang semula akan ditingkatkan oleh kenaikan suku bunga justru secara ironis terpuruk.

Proses tidak berhenti di sini. Dengan prospek ekonomi yang suram, tidak ada insentif bagi kreditor asing untuk menjadwalkan utang luar negeri, yang sebagian besar dilakukan oleh dunia usaha bukan perbankan. Hal ini menghasilkan dampak

<sup>5</sup> Aplikasi pendekatan alternatif untuk Indonesia sudah disampaikan penulis di beberapa publikasi.

<sup>6</sup> Persepsi pemilik modal tentang *probability of default* juga diperkuat oleh makin besarnya kemungkinan bahwa investor spekulatif, bukan investor produktif, yang berani meminjam kredit dengan tingkat bunga tinggi (*adverse selection*). Kalau persepsi semacam ini sudah sangat tinggi, maka pemilik modal atau bank cenderung sangat konservatif, tidak mau meminjamkan kredit sama sekali.



ganda: *Pertama*, posisi neraca perusahaan dalam nilai rupiah memburuk, yang berarti bahwa ekspansi atau investasi baru tidak dapat diharapkan (atau bahkan perusahaan yang bersangkutan bangkrut); dan *kedua*, nilai rupiah cenderung melemah karena kebutuhan mata uang asing untuk membayar utang tetap besar. Dalam kondisi seperti ini, sedikit ada indikasi rupiah menguat, dengan cepat arah pergerakan berbalik lagi. Pengamatan yang lebih teliti tentang pergerakan nilai rupiah sejak krisis 1997 akan memperjelas argumentasi di atas.

Apa yang terjadi kalau seandainya tingkat bunga tidak dipaksakan tinggi dan penjadwalan utang secara parsial berhasil dilakukan? Apakah ada jaminan bahwa keadaan akan lebih baik? Pertanyaan serupa yang lebih sering penulis dengar: Apakah ada pilihan kebijakan yang lain? Ini pertanyaan yang absah dan memang harus dijawab. Tidak seperti halnya ilmu pasti, yang relatif tidak sulit dibuktikan melalui eksperimen di laboratorium, dalam ilmu ekonomi, eksperimen alternatif tidak mudah dilakukan. Di sinilah model ekonomi menjadi berfungsi, khususnya untuk melakukan skenario *counterfactual*. Tanpa melakukan eksperimen semacam ini, siapa saja dapat dengan mudah mengajukan kritik, dan siapa saja dapat berandai-andai. Kalau sudah demikian, maka kelihaian berargumentasi, bukan lagi hasil kongkret suatu studi, jadi menonjol, dan risiko bahwa unsur politik akan lebih berperan, menjadi besar.

Hasil simulasi eksperimen *counterfactual* di mana penurunan tingkat bunga dikombinasi dengan penjadwalan sebagian utang

menunjukkan bahwa indikator ekonomi makro akan dapat lebih baik, meskipun penurunan bunga dan besaran penjadwalan utang diasumsikan relatif kecil saja (hanya sekitar 10 persen). Nilai PDB riil akan lebih besar, nilai tukar lebih kuat, dan tingkat harga lebih rendah. Risiko yang berkaitan dengan DSR juga mengecil.

Menarik untuk diperhatikan bahwa pengaruh positif terhadap tingkat risiko cenderung lebih besar kalau penjadwalan dilakukan terhadap utang swasta, bukan utang pemerintah. Di lain pihak, tingkat pemerataan pendapatan akan lebih baik bila penjadwalan dilakukan terhadap utang pemerintah. Dari sudut tingkat kemiskinan, hasil simulasi menunjukkan bahwa penurunan garis kemiskinan tidak tergantung pada apakah penjadwalan dilakukan terhadap utang swasta atau utang pemerintah.. Yang jelas, bila alternatif kebijakan di atas dapat diambil, garis kemiskinan mengalami penurunan. Dari analisis *counterfactual* terhadap kebijakan mengatasi krisis tahun 1997 juga terungkap bahwa penjadwalan utang luar negeri dan pencegahan kenaikan tingkat bunga akan tetap efektif, tidak peduli apakah keduanya diterapkan secara bersama-sama, ataupun salah satu diterapkan secara sendiri.

Dengan pertimbangan di atas, dua kebijakan serupa dicoba disimulasi untuk melihat efektivitas pengaruhnya terhadap dampak peristiwa 11 September 2001. Hasil eksperimen menunjukkan bahwa hanya penjadwalan utang yang akan efektif bila diterapkan secara sendiri. Tidak demikian halnya dengan penurunan tingkat bunga. Walaupun demikian bila ke-



duanya diterapkan secara bersama-sama, kemampuan paket kebijakan untuk mengurangi pengaruh kejutan 11 September 2001 akan makin besar.

Dalam situasi di mana faktor eksternal kurang menguntungkan seperti saat ini, banyak negara yang mengalihkan perhatian pada kekuatan domestik, baik melalui penurunan pajak maupun kenaikan pengeluaran pemerintah. Eksperimen kebijakan anggaran ekspansif juga diterapkan untuk kasus Indonesia. Hasilnya menunjukkan bahwa kenaikan pengeluaran pemerintah memang akan efektif, dapat memberikan hasil positif dari sudut ekonomi makro, pemerataan, kesempatan kerja dan kemiskinan. Kekhawatiran terhadap dampak inflasi dari kebijakan ekspansif tidak selalu benar, karena sangat tergantung pada komposisi pengeluaran serta mekanisme pembiayaannya. Tidak mengherankan bahwa saat ini praktis semua negara yang terkena dampak peristiwa 11 September 2001 menerapkan kebijakan anggaran ekspansif.

Tentu saja pilihan kebijakan dan besaran nilai perubahan yang diasumsikan di tiap eksperimen seperti yang disampaikan di atas bersifat subjektif. Misalnya, mengapa hanya diasumsikan penjadwalan sekitar 10 persen dari nilai utang, mengapa tidak 20 persen, 30 persen, dan seterusnya. Tidak ada alasan bahwa simulasi alternatif lain dari jenis kebijakan berbeda tidak dapat dieksperimen-

kan. Simulasi di atas hanya dimaksudkan untuk menunjukkan arah perubahan variabel utama bila kebijakan tertentu diambil dalam upaya memperkecil dampak negatif peristiwa 11 September 2001. Yang jelas, simulasi semacam ini memungkinkan kita untuk melihat secara jernih hubungan antarvariabel yang kompleks, sehingga kualitas perdebatan untuk memilih kebijakan dapat diharapkan lebih tinggi.

Melalui mekanisme model, terlihat sangat jelas bahwa tak satu pun kebijakan yang tidak akan memberi dampak sampingan (negatif) pada indikator lain, meskipun kebijakan tersebut mungkin bermanfaat untuk suatu tujuan tertentu. Juga perlu disadari sekali lagi bahwa tidak semua trend pemburukan kondisi disebabkan hanya oleh satu kejutan, seperti peristiwa 11 September 2001. Proses penurunan nilai beberapa indikator agregat sudah terjadi sebelum 11 September 2001.

Hal penting lain menyangkut tahapan (*sequencing*) kebijakan. Simulasi anggaran ekspansif yang dilakukan di atas diterapkan pada hasil eksperimen kebijakan sebelumnya, yaitu penjadwalan utang. Jadi, efektivitas kebijakan anggaran ekspansif akan sangat tergantung pada keberhasilan penjadwalan utang luar negeri. Melalui beberapa kali eksperimen, terungkap jelas bahwa efektivitas hampir semua kebijakan akan sangat ditentukan oleh penjadwalan utang. Se jauh restrukturisasi utang tak berhasil dilakukan, praktis tak satu pun kebijakan dapat efektif, sebaik dan sesempurna apapun kebijakan tersebut. Itulah sebabnya, sulit dimengerti mengapa penjadwalan utang

---

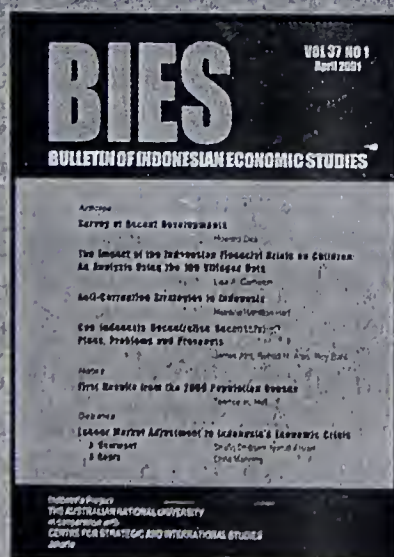
<sup>7</sup> Dalam kondisi seperti sekarang, menutup defisit anggaran tidak dengan penciptaan uang tetapi melalui penjualan aset pemerintah, termasuk yang berada dalam pengawasan BPPN, merupakan langkah terbaik.



tidak pernah menjadi usulan sentral di hampir semua *letter of intent* (LoI), termasuk di LoI yang terakhir sekalipun.

## KEPUSTAKAAN

- Azis, Iwan J. 2000. "Modeling the Transition from Financial Crisis to Social Crisis", *Asian Economic Journal*, Vol. 14, No. 4, December.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Modeling Crisis Evolution and Counterfactual Policy Simulations: A Country Case Study", *ADB Institute Working Paper*, No. 23, Tokyo.
- \_\_\_\_\_. 2001 (forthcoming). "What Would Have Happened in Indonesia if Different Economic Policies had been Implemented When the Crisis Started?" *The Asian Economic Papers*, MIT Press.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Entry to WTO and Financial Sector Liberalization: How Far Should China Go?" ADB Institute, Tokyo, October 22.
- Hellman, T., K. Murdock, and Joseph Stiglitz. 2000. "Liberalization, Moral Hazard in Banking and Prudential Regulation: Are Capital Requirements Enough?" *American Economic Review*, Vol. 90, No. 1 (March): 1183-1200.
- Klein, Lawrence R. 2001. "The World Economy in all Uncertain Environment", General Assembly of the United Nations, New York, October 11.
- Krugman, Paul. 1999. "Analytical Afterthoughts on the Asian Crisis", mimeo, MIT.
- Stiglitz, Joseph E. 1994. "The Role of the State in Financial Markets", *Proceedings of the World Bank Conference on Development Economics 1993*. Washington, D.C.: World Bank.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy, and Economic Advice, the Role of the State in Financial Markets", *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, D.C., April 20-21.



The *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (BIES) is a peer-reviewed journal published by the Indonesia Project, The Australian National University.

The journal fills a significant void by providing a well respected outlet for quality research on the Indonesian economy and related fields such as law, the environment, demography, education and health. In doing so, it has played an important role since 1965 in helping the world, and Indonesians themselves, to understand Indonesia. In addition to papers reporting economic analysis and research, each issue leads with a 'Survey of Recent Developments', which aims to be accessible to non-economists, and helps to account for the journal's diverse readership within academia, government, business and the broader public.

The BIES is published three times a year, in April, August and December and is available in Indonesia from CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, Jalan Tanah Abang II/23-27, Jakarta 10160, at Rp 85.000,00 per year, Rp 30.000,00 per issue.

Payment should be sent to Rupiah Account No. 0018.01.000211.30.1, BRI Cabang Tanah Abang, Jakarta 10160.



# Upaya Menjaga Kestabilan Moneter dan Sistem Keuangan di Indonesia Pasca Tragedi *World Trade Centre*\*

Syahril Sabirin\*\*

*Bencana yang mengguncang Amerika Serikat pada tanggal 11 September 2001 tak pelak lagi menimbulkan kemerosotan ekonomi di negara itu, dan diperkirakan akan memiliki dampak pantulan yang sangat luas dan mendalam pada tatanan keuangan dan perekonomian dunia, termasuk Indonesia. Keadaan tersebut mengharuskan Indonesia untuk lebih banyak berpaling pada kekuatan ekonomi dalam negeri, yakni dengan memacu permintaan domestik.*

*Sementara itu, ruang gerak Bank Indonesia untuk menjalankan fungsinya sebagai lender of last resort telah sangat dibatasi oleh UU No. 23 tahun 1999. Padahal, langkah penyediaan bantuan likuiditas kepada pihak perbankan, yang dikenal sebagai Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), sangatlah penting guna menghindari chaos yang mengancam stabilitas keuangan dan kelangsungan perekonomian nasional. Oleh karena itu, diperlukan kesamaan pengertian, kebulatan tekad, dan konsensus nasional dalam menghadapi tantangan masa depan yang amat berat itu.*

## DAMPAK TRAGEDI WTC TERHADAP PEREKONOMIAN INDONESIA

**S**EJAK pertengahan tahun 2000, ekonomi Amerika Serikat mulai menunjukkan gejala perlambatan setelah dalam kurun waktu delapan tahun terakhir mengalami ekspansi ekonomi. The Fed, Bank Sentral Amerika Serikat, telah

mengantisipasi gejala perlambatan tersebut dengan menurunkan suku bunga jangka pendek sejak Januari 2001. Bahkan, penurunan suku bunga yang telah dilakukan tergolong sangat agresif karena gejala perlambatan tersebut dalam perkembangannya lebih mengarah pada kemerosotan ekonomi yang lebih dalam (*hard landing*). Sejalan dengan kebijakan moneter yang longgar, kebijakan fiskal pun diarahkan lebih ekspansif. Dengan respons kebijakan ekonomi makro yang cenderung ekspansif tersebut, perekonomian Amerika Serikat diharapkan dapat kembali menguat selambat-lambatnya mulai paruh kedua tahun 2001.

Namun, bencana yang mengguncang Amerika Serikat, yakni runtuhnya World

---

\* Makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional "Dampak Tragedi WTC terhadap Perekonomian Indonesia dan Wacana Program Aksi Pemerintahan", yang diselenggarakan oleh Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia di Jakarta, 13 November 2001.

\*\* Penulis menyampaikan terima kasih kepada Doddy Zulverdi dan Nanang Hendarsyah, keduanya adalah Peneliti Ekonomi di Bank Indonesia, atas bantuan yang diberikan dalam penyusunan tulisan ini.



Trade Center (WTC) di New York pada tanggal 11 September 2001 yang merupakan salah satu simbol imperium keuangan dan perdagangan dunia, telah memupus harapan tersebut. Bahkan, karena ekonomi Amerika Serikat selama ini menjadi pendorong atau penarik pertumbuhan negara-negara lain maka guncangan dan kemerosotan ekonomi Amerika Serikat tersebut diperkirakan akan memiliki dampak pantulan (*repercussion*) yang sangat luas dan mendalam pada tatanan finansial dan perekonomian dunia, termasuk Indonesia.

Pada saat terjadinya Perang Teluk di awal tahun 1990-an, ekonomi dunia tidak mengalami resesi karena disangga oleh ekonomi Jepang dan Eropa Barat yang sedang berada dalam posisi yang cukup kuat walaupun ekonomi Amerika Serikat ketika itu sedang mengalami perlambatan. Demikian pula ketika terjadi krisis Asia tahun 1997 dan krisis Rusia/*Long-Term Credit Management* (LTCM) tahun 1998, ekonomi dunia tidak mengalami resesi yang berat karena ditopang oleh ekonomi Amerika Serikat yang cukup kuat sekalipun ekonomi Jepang dalam kondisi resesi dan ekonomi Eropa Barat melambat.

Pada saat ini situasinya berbeda karena ketiga blok kekuatan ekonomi terbesar di dunia tersebut sedang dalam posisi sangat lemah. Konsekuensinya adalah kemungkinan melambatnya volume perdagangan dunia, terhambatnya arus modal, dan meluasnya fenomena *risk aversion* secara global di kalangan investor internasional.

Kendati Otoritas Moneter dan Otoritas Fiskal di Amerika Serikat telah me-

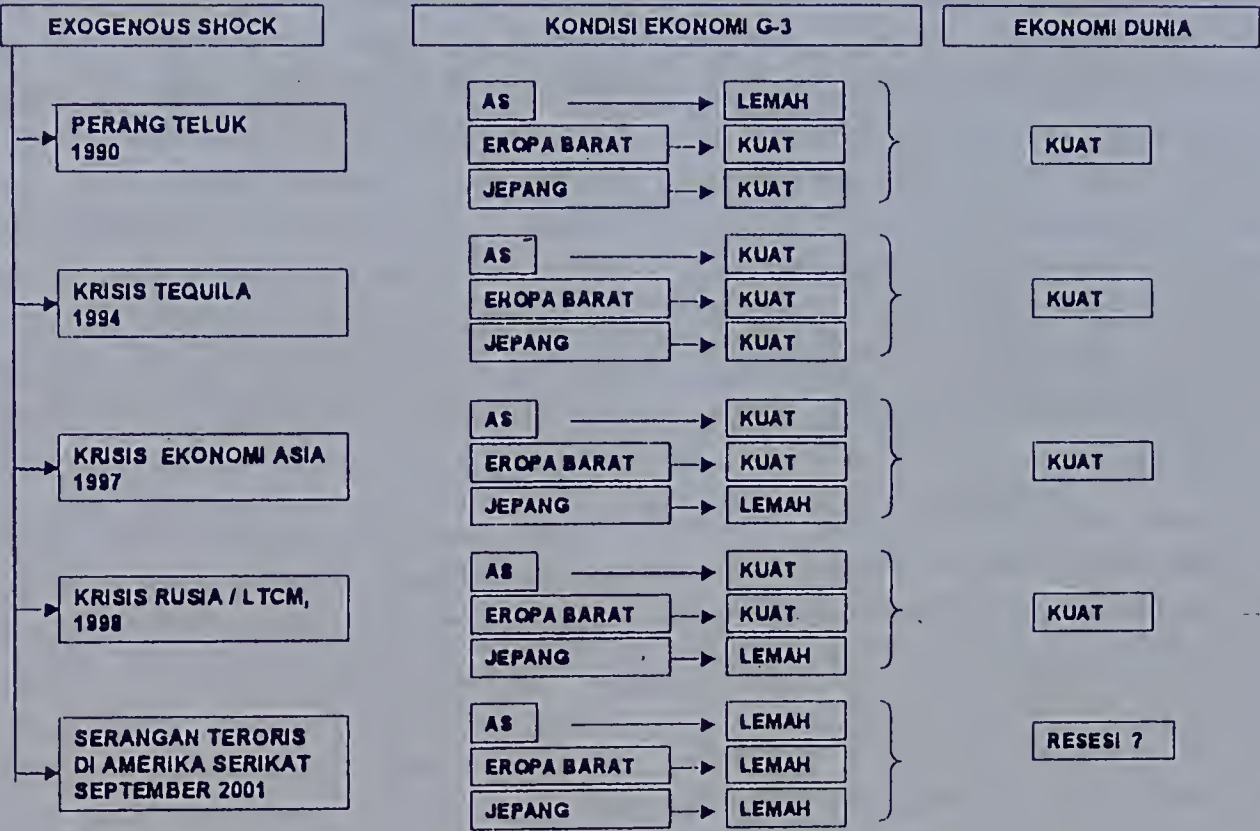
nempuh kebijakan yang sangat ekspansif, masih belum jelas seberapa efektif stimulus kebijakan ekonomi makro tersebut dapat mengangkat kembali perekonomian dari ancaman kemerosotan yang sangat dalam. Beberapa analisis memperkirakan bahwa perekonomian Amerika Serikat akan kembali pulih pada pertengahan tahun 2002. Selama periode ketika ekonomi Amerika Serikat belum mengalami pemulihan, kiranya perlu dicermati dampak kemerosotan ekonomi Amerika Serikat terhadap perekonomian Indonesia.

Pada dasarnya, derajat imbas kemerosotan ekonomi Amerika Serikat ke berbagai negara akan sangat tergantung pada seberapa besar keterbukaan suatu negara terhadap transaksi perdagangan dan arus modal internasional. Sekurangnya terdapat lima jalur yang akan menjadi saluran imbas kemerosotan ekonomi di Amerika Serikat tersebut ke berbagai negara, termasuk Indonesia, yakni: (i) jalur perdagangan internasional baik secara langsung maupun tidak langsung; (ii) jalur pasar keuangan; (iii) jalur investasi langsung; (iv) jalur pasar komoditas; dan (v) jalur pariwisata.

Dari **jalur perdagangan**, dampak terbesar bersumber dari merosotnya permintaan impor Amerika Serikat seiring dengan menurunnya keyakinan konsumen di negara tersebut. Imbas kemerosotan impor Amerika Serikat terhadap kinerja ekspor Indonesia diperkirakan akan terjadi baik melalui perdagangan langsung maupun melalui intra-regional. Imbas negatif tersebut diperkirakan cukup besar mengingat Amerika Serikat merupakan negara tujuan ekspor nonmigas utama Indonesia

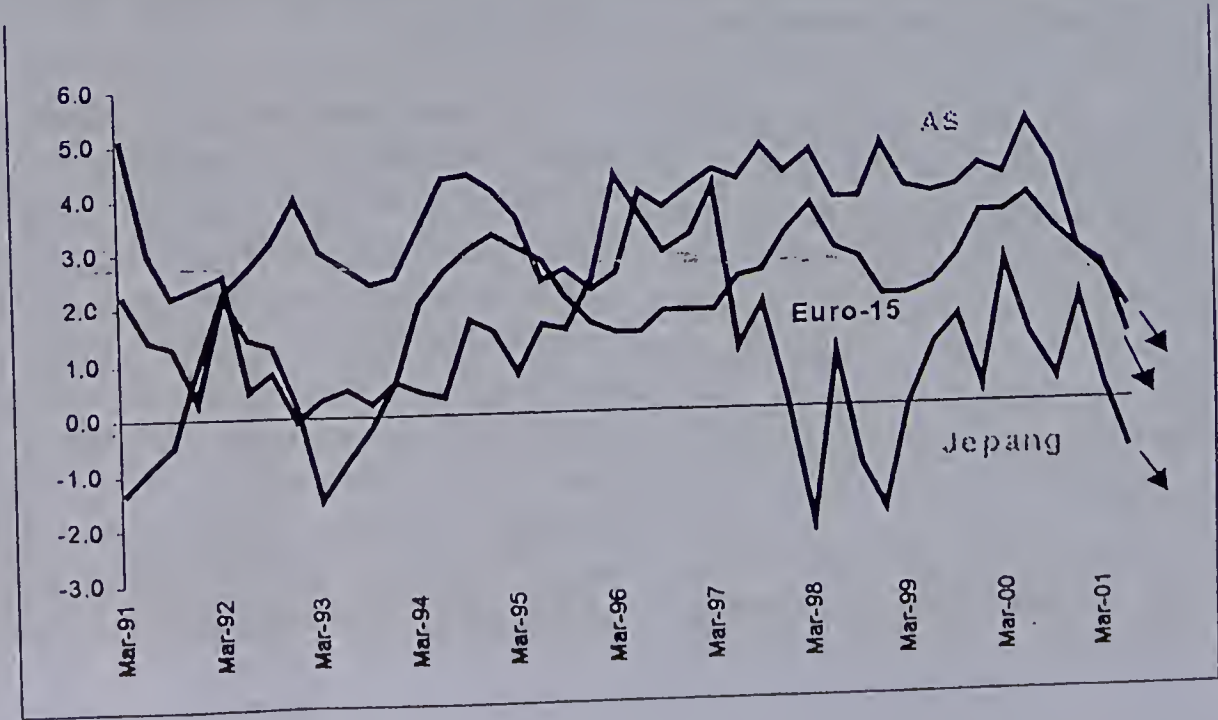
Gambar 1

EXOGENEOUS SHOCK DAN KINERJA EKONOMI DUNIA



Gambar 2

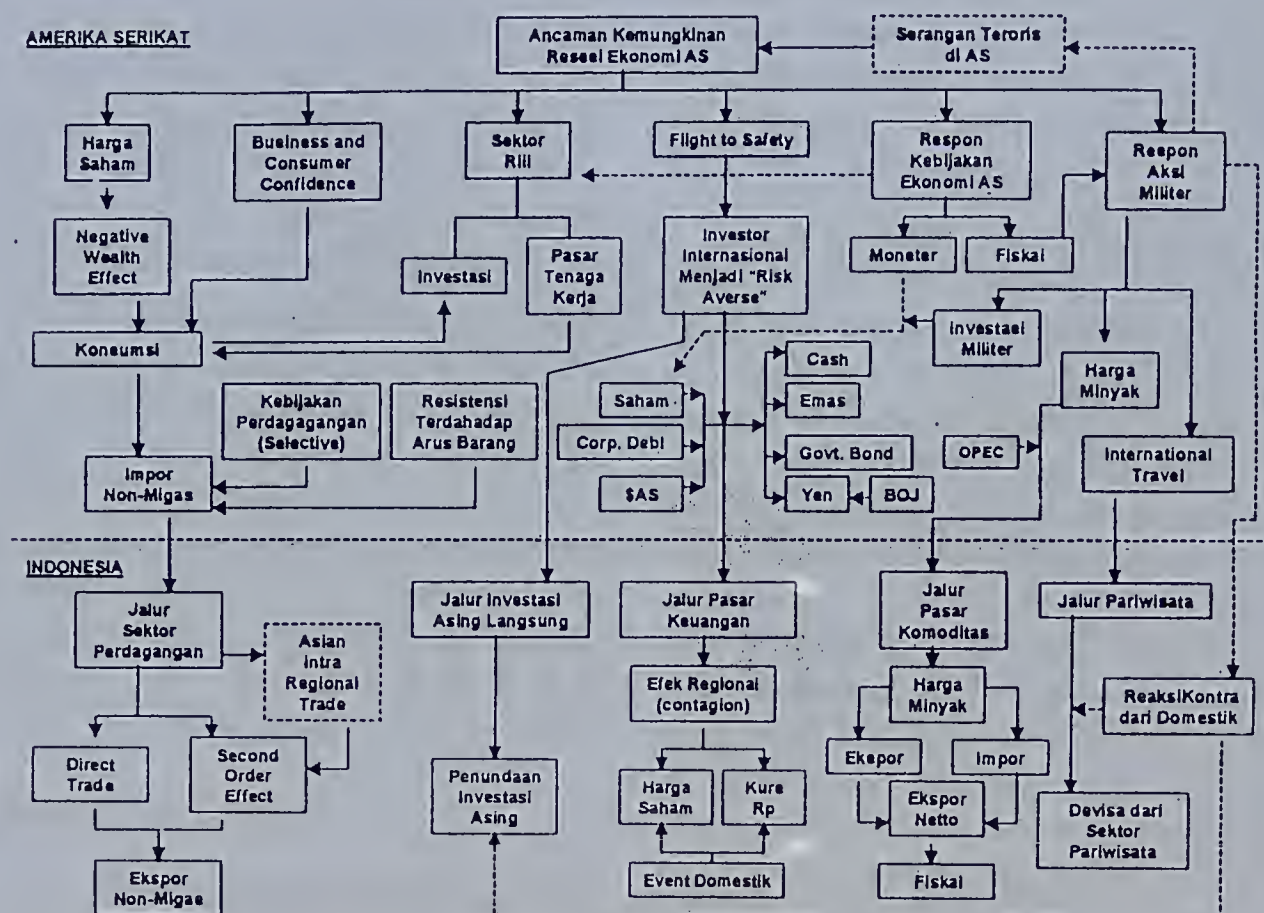
PERTUMBUHAN EKONOMI (YOY) TIGA BLOK EKONOMI, I/1991 - II/2001





Gambar 3

### BEBERAPA KEMUNGKINAN JALUR IMBAS RESESI EKONOMI AMERIKA SERIKAT TERHADAP PEREKONOMIAN INDONESIA



dengan pangsa sekitar 17 persen, disusul kemudian oleh Jepang sebesar 16<sup>1</sup> persen, dan Singapura sebesar 10 persen.

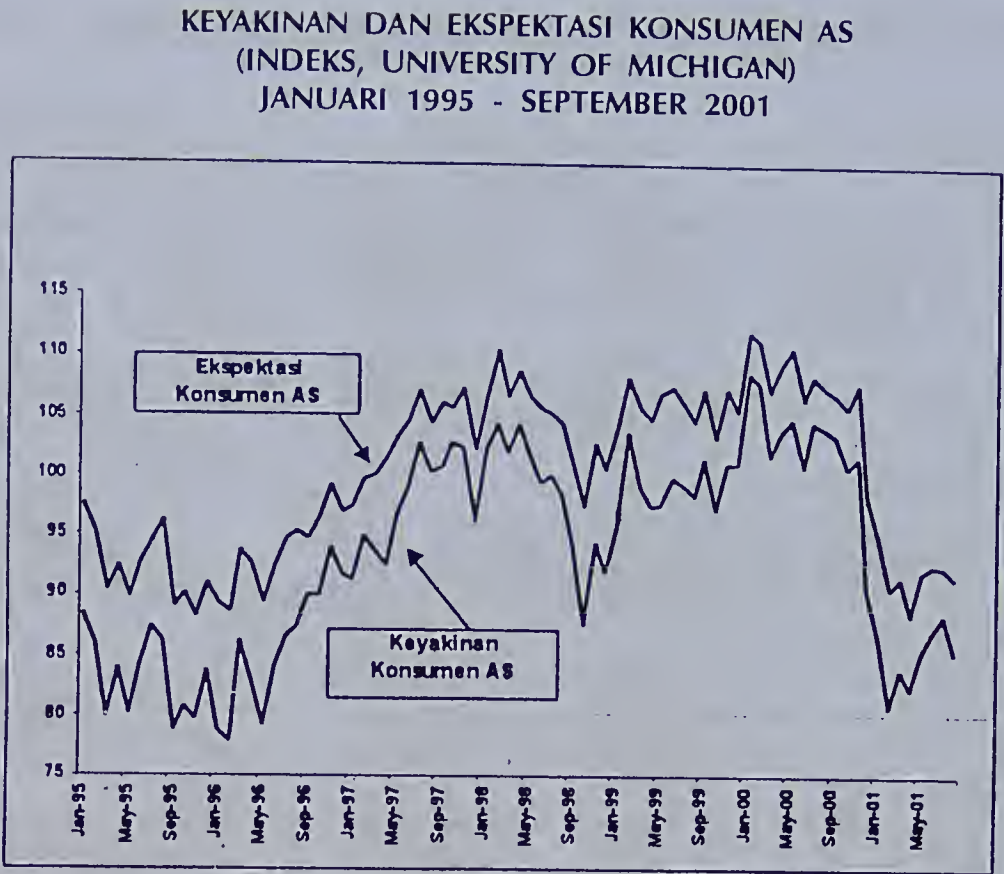
Di jalur pasar keuangan, tragedi WTC diperkirakan akan menyebabkan investor-investor internasional, baik di pasar modal maupun pasar valuta asing, cenderung bersikap menghindari risiko. Akibatnya, para investor akan semakin menghindari negara-negara yang memiliki risiko tinggi seperti Indonesia kendati pun mungkin pasar keuangan di negara-negara tersebut memiliki potensi keuntung-

an yang cukup besar. Di pasar valuta asing, rupiah justru semakin terpuruk karena sentimen negatif yang ditimbulkan oleh aksi-aksi di dalam negeri pasca Tragedi WTC yang menjurus pada sikap yang tidak bersahabat.

Di jalur investasi langsung, sikap investor internasional yang cenderung menghindari risiko, apabila terjadi secara berlarut-larut, akan terwujud dalam bentuk penundaan atau pembatalan penanaman modal asing (PMA) di negara-negara *emerging market*, termasuk Indonesia. Di pihak lain, dengan pukulan berat yang tengah dihadapi perekonomian Amerika, perusahaan-perusahaan multinasional Ame-

<sup>1</sup> Data selama semester I/2001, Berita Resmi Data Statistik BPS, No. 21/Th.IV/1 Agustus 2001.

Gambar 4



Gambar 5

**EKSPOR NON MIGAS INDONESIA MENURUT NEGARA TUJUAN**  
**SEMESTER 1, 2000 DAN 2001**

Negara Tujuan	Nilai FOB (jut US\$)				Perubahan Juni 2001 thd Mei	% Peran thd Total Non Migas Semester I 2001
	Mei 2001	Juni 2001	Semester I 2000	Semester I 2001		
1 Amerika Serikat	665.1	677.4	3,837.9	3,852.3	12.3	17.3
2 Jepang	588.4	590.2	3,517.0	3,653.4	1.8	16.4
3 Singapura	352.7	371.8	2,742.3	2,336.4	19.1	10.5
4 Malaysia	138.0	170.1	885.7	843.3	32.1	3.8
5 China	144.4	137.6	866.7	756.3	-6.8	3.4
6 Korea Selatan	130.2	109.3	692.1	740.1	-20.9	3.3
7 Jerman	106.7	107.1	696.3	675.8	0.5	3.0
8 Taiwan	106.7	97.1	695.8	617.5	-9.7	2.8
9 Australia	66.0	83.4	442.8	391.3	17.4	1.8
Total 9 Negara	2,298.2	2,344.0	14,376.6	13,866.4	45.8	62.1
Lainnya	1,425.0	1370.7	8,451.8	8,467.9	-54.3	37.9
Total Non Migas	3,723.2	3,714.7	22,828.4	22,334.3	-8.5	100.0

rika diperkirakan akan lebih memfokuskan diri pada penanaman modal domestik. Bagi Indonesia, permasalahan tersebut akan semakin mempersulit upaya meningkatkan penanaman modal asing.

Di jalur pasar komoditas internasional, yang terpenting bagi Indonesia adalah dampak tragedi WTC terhadap harga minyak. Di satu sisi, situasi politik dan keamanan yang cenderung memburuk ke-



ungkinan akan memberikan tekanan kuat terhadap kenaikan harga minyak dunia, terutama apabila aksi militer Amerika Serikat menimbulkan sentimen negatif yang meluas di negara-negara produsen minyak di wilayah Timur Tengah. Di sisi lain, kemerosotan kegiatan konsumsi di Amerika Serikat – sebagai konsumen bahan bakar terbesar di dunia – akan mendorong penurunan permintaan dan harga minyak.

Di **jalur industri pariwisata**, memburuknya situasi keamanan pasca runtuhnya gedung WTC diperkirakan akan mengurangi arus masuk wisatawan asing ke Indonesia. Situasi tersebut apabila berkelanjutan akan memukul industri pariwisata Indonesia yang selama ini menjadi salah satu sumber utama penerimaan devisa nonmigas.

## LANGKAH KEBIJAKAN

Bagi perekonomian Indonesia, baik perdagangan, pasar keuangan, investasi asing, pasar komoditas, maupun pariwisata merupakan jalur-jalur yang sangat rawan terhadap imbas resesi ekonomi global. Tidak ada jalan lain, gambaran situasi eksternal yang kemungkinan suram tersebut mengharuskan Indonesia untuk lebih banyak berpaling pada kekuatan ekonomi dalam negeri, yakni dengan memacu permintaan domestik. Namun itu pun bukanlah opsi yang mudah untuk ditempuh karena kondisi fundamental ekonomi Indonesia masih relatif lemah.

Dari sisi kebijakan moneter, situasi ekonomi yang masih ditandai oleh adanya tekanan inflasi yang cukup tinggi dan nilai tukar rupiah yang tidak stabil dan cenderung depresiatif mengakibatkan kebi-

jakan moneter masih harus lebih berperan sebagai stabilisator ketimbang sebagai stimulus perekonomian. Hal ini juga didasarkan pada keyakinan bahwa kestabilan moneter, bersama-sama dengan kestabilan sistem keuangan, merupakan prasyarat bagi terciptanya pemulihan ekonomi yang bersinambungan.

Untuk menjaga kestabilan harga dan nilai tukar, Bank Indonesia akan terus berupaya menyerap kelebihan likuiditas di masyarakat sehingga tidak dimanfaatkan untuk transaksi-transaksi spekulatif yang dapat memberikan tekanan baru terhadap nilai tukar rupiah. Kebijakan moneter dilakukan dengan berpegang teguh pada prinsip pengendalian inflasi ke depan (*forward looking price stabilization*) tanpa mengorbankan proses pemulihan yang telah berjalan. Berdasarkan prinsip ini, penyerapan likuiditas akan dilakukan secara berhati-hati untuk menghindari kenaikan suku bunga yang berlebihan yang pada akhirnya dapat menciptakan ekspektasi negatif terhadap kelangsungan proses pemulihan ekonomi secara keseluruhan.

Upaya menghindari timbulnya tekanan baru terhadap laju inflasi dan nilai tukar rupiah juga memerlukan dukungan dari kebijakan non-moneter, antara lain:

- Dalam jangka pendek, mengingat tekanan baru terhadap kenaikan laju inflasi pada sisa tahun 2001 diperkirakan lebih banyak bersumber dari faktor musiman, maka untuk mengendalikannya perlu upaya memperlancar pasokan dan distribusi bahan pokok yang dibutuhkan masyarakat.
- Langkah-langkah untuk menghindari tekanan baru terhadap melemahnya ni-



lai tukar akan dilakukan dengan memanfaatkan "forum konsultasi" antara Bank Indonesia dengan asosiasi perbankan, khususnya bank asing dan bank campuran yang menjadi pelaku terbesar transaksi valuta asing.

Dalam rangka menjaga kestabilan sistem keuangan, khususnya perbankan, Bank Indonesia selalu siap sedia menjalankan fungsi *lender of last resort* sebatas tidak melanggar ketentuan yang berlaku serta didukung oleh pemerintah melalui program penjaminan dana nasabah bank. Selain itu, untuk memperkuat sistem perbankan, salah satu prioritas yang akan dilakukan adalah mempercepat pemulihan fungsi intermediasi perbankan. Untuk itu, perlu dilakukan berbagai upaya seperti:

- Mempercepat penyelesaian restrukturisasi kredit yang sekarang masih berada di tangan BPPN.
- Mendorong bank-bank yang berada di bawah kendali pemerintah untuk meningkatkan penyaluran kredit, khususnya ke sektor usaha kecil dan menengah (UKM).
- Menghimbau bank-bank untuk secara konsekuen melaksanakan ekspansi kredit sesuai dengan *business plan* yang telah disepakati, dan merencanakan *business plan* ke depan yang lebih menantang.
- Mengembangkan pasar sekunder obligasi pemerintah untuk memperkuat kondisi likuiditas bank-bank rekapitalisasi.

## BEBERAPA PRASYARAT BAGI EFEKTIVITAS KEBIJAKAN

Kondisi apa yang dibutuhkan oleh Bank Indonesia untuk mendukung upaya

menjaga kestabilan moneter dan sistem keuangan? Untuk menjawab pertanyaan ini, penulis ingin mengajak kita semua untuk terlebih dulu melihat langkah-langkah yang dilakukan oleh Amerika Serikat dalam menjaga kestabilan moneter dan sistem keuangan pasca tragedi WTC, untuk kemudian dilanjutkan dengan melihat pengalaman kita sendiri selama krisis ekonomi yang terjadi sejak pertengahan tahun 1997.

Kiranya disadari bahwa terpeliharanya stabilitas keuangan menjadi permasalahan nasional di semua negara yang harus diperhatikan baik oleh pemerintah, bank sentral maupun parlemen. Hal ini tidak terlepas dari peran strategis sektor keuangan, khususnya perbankan, dalam memobilisasi dana masyarakat dan menyalurkannya kepada berbagai kegiatan ekonomi serta dalam menjaga kelancaran sistem pembayaran nasional. Dengan demikian, terjadinya kekacauan (*chaos*) di sektor keuangan akan dapat menimbulkan ancaman serius terhadap jalannya roda perekonomian seperti ketika krisis ekonomi melanda Indonesia dan beberapa negara Asia sejak tahun 1997.

Dalam situasi *chaos* seperti di atas, kesulitan likuiditas merupakan salah satu ancaman yang dapat dengan cepat menghantam stabilitas keuangan. Di bidang perbankan, misalnya, bank-bank akan mengalami kesulitan likuiditas untuk melayani penarikan dana oleh masyarakat yang khawatir akan keamanan dana yang disimpannya (*bank runs*). Di pasar modal, kesulitan likuiditas muncul karena kebanyakan investor akan menarik investasinya dengan menjual saham-sahamnya (*panic selling*). Permasalahan bisa menjadi lebih parah karena dalam situasi panik



seperti ini penarikan dana oleh para deposan ataupun penjualan saham oleh investor dilakukan secara serta-merta dan serentak (*herding behaviour*).

Oleh karena itu, langkah pertama yang biasanya ditempuh dalam situasi di mana terjadi ancaman *chaos* di sistem keuangan adalah adanya pernyataan dan komitmen nasional untuk menyediakan bantuan likuiditas kepada sistem keuangan. Ini dapat kita amati secara jelas pada apa yang terjadi di Amerika Serikat setelah serangan Gedung WTC. Hanya beberapa jam setelah serangan itu, Alan Greenspan segera mengeluarkan pernyataan pertamanya bahwa The Fed, Bank Sentral Amerika Serikat, akan menyediakan berapa pun kebutuhan likuiditas yang diperlukan oleh perbankan Amerika Serikat. Langkah ini kemudian diikuti dengan sidang khusus parlemen Amerika Serikat yang juga segera menyetujui alokasi dana kepada pemerintahnya untuk penanganan krisis yang terjadi. Demikian pula di pasar modal, *Security Exchange Commission* (SEC) di Amerika Serikat menempuh langkah-langkah untuk menghindari anjloknya harga saham antara lain dengan membolehkan transaksi *buy back*.

Langkah Alan Greenspan tersebut merupakan implementasi dari fungsi bank sentral di dunia sebagai *lender of last resort*. Fasilitas ini disediakan untuk mengatasi kesulitan likuiditas jangka pendek yang dialami oleh bank-bank, yang dapat terjadi karena tidak sinkronnya penerimaan dana dan pengeluaran dana sehari-hari. Dalam memberikan fasilitas likuiditas dalam rangka *lender of last resort* kepada bank-bank yang membutuhkan, bank-bank sentral menerapkan persyaratan-per-

syarat tertentu, misalnya jangka waktunya yang pendek dan harus dijamin dengan surat-surat berharga berkualitas tinggi. Fasilitas ini pada umumnya tidak diberikan untuk mengatasi kesulitan solvabilitas dalam rangka penyelamatan suatu bank ataupun sistem perbankan. Masalah solvabilitas biasanya diatasi melalui skema Asuransi Deposito (di negara-negara yang memiliki skema ini) ataupun Program Penjaminan Pemerintah (seperti di negara-negara Asia, termasuk Indonesia). Di samping itu, skema Asuransi Deposito ini juga berperan dalam mencegah terjadinya *bank runs* karena kepentingan deposan telah terproteksi oleh lembaga asuransi ini (atau oleh pemerintah dalam kasus *blanket guarantee*) ketika sebuah bank ambruk.

Situasi seperti yang terjadi di Amerika Serikat sebenarnya dapat kita amati di negara-negara Asia, khususnya Korea Selatan, Thailand dan Indonesia, ketika negara-negara tersebut mengalami krisis ekonomi sejak pertengahan tahun 1997. Pada awal terjadinya krisis, langkah pertama yang ditempuh pada waktu itu adalah diumumkannya Paket Bantuan Likuiditas dari IMF dan berbagai lembaga internasional terhadap negara-negara tersebut. Langkah ini kemudian diikuti dengan penyediaan bantuan likuiditas (*liquidity support*) oleh bank sentral terhadap perbankan, yang untuk kasus Indonesia dikenal sebagai Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Pada awal masa krisis telah ada Keputusan Pemerintah yang menugaskan Bank Indonesia untuk menyediakan dana talangan bagi bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas. Penyediaan BLBI tersebut diberikan baik dalam kaitannya dengan fungsi *lender of last resort* maupun dalam pelaksanaan Program Pen-



jaminan Pemerintah (*blanket guarantee*). Seperti yang dilakukan di Amerika Serikat baru-baru ini, dan juga di negara-negara lain, langkah penyediaan fasilitas likuiditas tersebut harus dilakukan segera dalam situasi krisis di mana terjadi *chaos* yang mengancam stabilitas keuangan dan kelangsungan perekonomian nasional.

Dewasa ini, di Indonesia terdapat dua skema penyediaan fasilitas likuiditas kepada perbankan. Yang pertama adalah Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) yang disediakan oleh Bank Indonesia untuk membantu kesulitan likuiditas jangka pendek yang dialami bank-bank dalam rangka fungsinya sebagai *lender of last resort*. Sesuai dengan UU No. 23/1999, FPJP tersebut diberikan untuk jangka waktu maksimal 90 hari (termasuk perpanjangan) dan harus dijamin dengan surat-surat berharga yang berkualitas tinggi. Fasilitas yang kedua adalah Program Penjaminan Pemerintah yang hingga saat ini masih berlaku. Sebagaimana diketahui, dalam pelaksanaan program ini DPR baru-baru ini telah menyetujui tambahan alokasi dana yang diajukan Pemerintah (yang dikenal dengan Rekening 502). Dana tersebut dikelola oleh BPPN yang pencairannya dilakukan dengan persetujuan Menteri Keuangan.

Pertanyaan yang timbul adalah, apakah kedua fasilitas tersebut mampu berfungsi sebagai *contingency plan* untuk mengatasi ancaman terhadap stabilitas keuangan di Indonesia? Apabila dilihat dari jumlah ataupun mekanisme penyediaannya, secara terus terang penulis melihat bahwa kedua fasilitas tersebut tidak akan mampu menjaga stabilitas keuangan apabila terjadi situasi krisis yang menimbulkan *chaos* di sistem keuangan mengi-

ngat sangat besarnya volume kewajiban perbankan dewasa ini. Apalagi DPR telah membatasi penggunaan dana dalam Rekening 502 hanya sebagai penyediaan bantuan likuiditas bagi bank-bank yang sudah dibekukan operasinya dan tidak untuk bank-bank yang masih beroperasi. Sementara itu, ruang gerak Bank Indonesia dalam menjalankan fungsi *lender of last resort* telah sangat dibatasi oleh undang-undang No. 23 tahun 1999. Oleh karena itu, alternatif yang mungkin dapat dilakukan adalah dengan menyerahkan pelaksanaan fungsi ini kepada pemerintah atau lembaga lain yang didukung oleh pemerintah, misalnya BPPN. Hal ini merupakan permasalahan nasional yang perlu kita pikirkan bersama, meskipun tentu saja kita tidak menginginkan situasi semacam itu terjadi.

Belajar dari keberhasilan Amerika Serikat dalam mengatasi dampak negatif dari tragedi WTC terhadap kestabilan moneter dan sistem keuangan, kiranya mutlak diperlukan adanya kepemimpinan dan komitmen nasional mengenai langkah penanganan dan penyediaan likuiditas segera setelah krisis itu terjadi, baik dari Pemerintah dan Bank Indonesia maupun dari DPR. Harus terdapat konsensus nasional bahwa krisis telah terjadi, dan untuk penanganannya diperlukan penyediaan dana ataupun likuiditas nasional. Termasuk di dalamnya adalah besarnya penyediaan dana yang diberikan oleh Bank Indonesia atau mungkin nanti oleh lembaga lain berkaitan dengan fungsinya sebagai *lender of last resort*, besarnya dana yang disediakan oleh pemerintah berkaitan dengan pelaksanaan program penjaminan deposit, ataupun perlunya alokasi dana khusus dalam APBN. Harus



pula terdapat konsensus mengenai kemungkinan terjadinya biaya yang timbul dari krisis itu, baik yang diperlukan untuk pembangunan kembali prasarana ataupun yang terkait dengan kemungkinan tingkat *asset recovery* yang lebih rendah daripada fasilitas likuiditas yang telah diberikan. Hal ini penting agar tidak terjadi perbedaan pendapat di kemudian hari mengenai fasilitas-fasilitas yang telah dikeluarkan baik oleh Bank Indonesia maupun pemerintah.

Apabila tidak ada konsensus nasional seperti di atas, situasi *chaos* yang dapat mengancam stabilitas keuangan di dalam negeri akan sulit diatasi, serta dampak dan biayanya bagi perekonomian nasional dan kelangsungan hidup negara justru akan lebih besar. Selain itu, sebagaimana pengalaman kita selama krisis ini, tidak adanya konsensus tersebut juga menjadi salah satu faktor yang mengurangi kredibilitas kebijakan yang ditempuh oleh Bank Indonesia dan pemerintah, terutama dalam kaitannya dengan upaya percepatan pemulihan ekonomi.

Penulis ingin menekankan pentingnya kesadaran bersama bahwa setiap penanganan krisis menimbulkan biaya yang harus dipikul. Kalau penanganan krisis tersebut dilakukan secara cepat, benar, dan konsisten, biaya tersebut pada akhirnya dapat ditutup kembali, apakah sebagian atau seluruhnya. Keputusan mengenai siapa yang akan memikul atau menalangi biaya tersebut merupakan keputusan politik yang sulit, namun esensial. Dalam kenyataannya, di negara-negara yang mengalami krisis, negaralah yang mengambil alih tanggung-jawab untuk memikul biaya tersebut. Hal ini terjadi sekurang-kurangnya adalah atas dasar pertimbangan

praktis. Penanganan krisis memerlukan tindakan cepat, sedangkan keputusan politik untuk membagi beban biaya kepada berbagai unsur masyarakat memerlukan waktu yang tidak sedikit untuk merumuskan dan memutuskannya. Oleh karena itu, secara logika, pemerintahlah yang paling tepat bertindak memikul atau menalangi biaya tersebut, untuk kemudian dipertanggungjawabkan kepada parlemen dan publik.

Ketika krisis mulai melanda Indonesia menjelang akhir tahun 1997 dan krisis kepercayaan terhadap bank-bank sudah mulai menyebabkan penarikan dana nasabah secara besar-besaran dari bank-bank, pemerintah memutuskan untuk tidak membiarkan bank-bank tutup karena kesulitan likuiditas. Keputusan ini diambil karena penutupan bank pada waktu itu kemungkinan besar akan menimbulkan *domino effect* yang merontokkan seluruh bank nasional sehingga seluruh sistem pembayaran dan sistem moneter akan hancur. Keputusan ini mengandung implikasi bahwa jika ada bank yang di-*rush* sehingga mengalami kesulitan likuiditas dan kalah *kliring*, maka Bank Indonesia harus menutup kekalahan kliring itu dengan memberikan bantuan (pinjaman) likuiditas (yang kemudian dikenal dengan istilah BLBI) agar bank tersebut tidak harus *diskors* dari kliring dan ditutup.

Dengan keputusan tersebut sebenarnya pemerintah juga telah dengan sadar memutuskan bahwa biaya dari (penanganan) krisis ditanggung atau ditalangi oleh pemerintah. Keputusan politik ini semakin jelas lagi setelah pemerintah memperlakukan penjaminan atas simpanan nasabah dan kewajiban-kewajiban lainnya dari bank-bank (*blanket guarantee*) mela-



lui Keputusan Presiden No. 26 tahun 1998. Sesungguhnya keputusan politik ini terwujud secara lebih gamblang di dalam komitmen pemerintah yang antara lain tertulis di dalam *Letter of Intent* (LoI) kepada IMF bahwa pemerintah akan mengganti dana yang telah dikeluarkan oleh Bank Indonesia untuk menyelamatkan bank-bank (BLBI) dengan obligasi pemerintah. Pada tahun 1998, keputusan politik tersebut juga direstui oleh DPR sehingga ia merupakan suatu komitmen dan konsensus nasional. Konsensus nasional inilah yang menurut hemat penulis merupakan modal dasar yang kuat untuk dapat berhasil menanggulangi krisis. Namun konsensus nasional ini pula yang dalam perkembangan politik selanjutnya menjadi tidak diakui lagi, sehingga proses penanggulangan krisis menjadi tidak terfokus, atau bahkan tidak menentu.

## MENENGOK KE BELAKANG SERTA MEMANDANG KE DEPAN

Baik dari pengalaman negara-negara lain maupun dari pengalaman kita sendiri selama menangani krisis ekonomi, terdapat beberapa pelajaran yang dapat kita ambil untuk dijadikan pegangan dalam menangani dampak tragedi WTC dan krisis-krisis lain yang mungkin terjadi di masa depan terhadap kestabilan moneter dan sistem keuangan, yaitu:

- Setiap krisis ekonomi dan moneter pada hakikatnya mengandung unsur krisis kepercayaan, yaitu kepercayaan mengenai masa depan ekonomi, kepercayaan mengenai kestabilan nilai tukar, kepercayaan mengenai kepastian hukum, dan lain sebagainya.
- Untuk mengatasi krisis kepercayaan dibutuhkan kestabilan politik dan konsistensi kebijakan.
- Selain itu, kesamaan pendapat, kebulatan tekad, serta konsensus nasional yang dilandasi oleh kepentingan nasional merupakan prasyarat yang sangat penting, atau bahkan mutlak, untuk keberhasilan upaya penanggulangan krisis. Tanpa adanya prasyarat tersebut maka upaya penanggulangan krisis dapat berhenti di tengah jalan. Bagai-kan meminum obat setengah dosis, penyakit tidak sembuh sementara tenaga dan biaya sudah terkuras habis. Dapat pula terjadi bahwa karena kepentingan politik golongan yang terlalu menonjol maka kebijakan penanggulangan krisis menjadi berjalan di tempat, atau maju mundur. Ibarat orang memanjat batang pohon pinang, pemanjat pertama yang baru sampai di tengah tiang sudah ditarik ke bawah oleh calon-calon pemanjat lain. Oleh karena itu, adalah penting sekali untuk mencapai konsensus nasional mengenai langkah-langkah sulit yang harus diambil untuk mengatasi krisis.

Terbentuknya pemerintahan baru telah menimbulkan harapan akan perbaikan dan kelanjutan upaya penanggulangan krisis. Berbagai langkah awal yang diambil pemerintahan baru telah meningkatkan kepercayaan terhadap masa depan ekonomi Indonesia secara berarti. Namun masih banyak keputusan politik yang sulit yang harus diambil pemerintah di minggu-minggu dan bulan-bulan mendatang. Untuk itu diperlukan kesamaan pengertian, kebulatan tekad, dan konsensus nasional dalam menghadapi tantangan-tantangan masa depan yang amat berat.



# Negara Berkembang dalam Proses Globalisasi: Untung atau Buntung?

Hans-Rimbert Hemmer

*Ujud globalisasi dan dampaknya terhadap perkembangan ekonomi mempunyai banyak konsekuensi terhadap kebijakan nasional negara-negara berkembang. Dengan semakin terintegrasinya pasar keuangan secara internasional maka negara berkembang dapat melakukan liberalisasi secara nasional dan internasional untuk dapat melakukan investasi secara multilateral. Agar negara-negara berkembang berhasil berintegrasi dengan ekonomi dunia, maka infrastruktur kelembagaan yang diperlukan harus dibangun, tentunya dengan mempertimbangkan biaya dan manfaat yang berorientasi pada masalah-masalah pembangunan. Dalam kaitan ini kerja sama pembangunan diharapkan dapat membantu turut sertanya suatu negara dalam globalisasi untuk melakukan program-program reformasi dengan mengikutsertakan lembaga-lembaga internasional sektor keuangan dan lembaga internasional lainnya melalui bantuan keuangan dan bantuan teknis.*

## PENDAHULUAN

**G**LOBALISASI adalah istilah populer yang sering digunakan, dan oleh banyak pihak dikaitkan dengan ketakutan akan pengangguran dan semakin meningkatnya ketidakadilan di tingkat nasional maupun internasional. Namun di sisi lain banyak pihak menganggap globalisasi sebagai peluang agar seluruh dunia dapat merasakan kemajuan yang telah dicapai oleh umat manusia. Dengan demikian maka penilaian terhadap globalisasi ternyata mencakup seluruh spektrum antara dipersetankan dan diagung-agungkan.

Dalam tulisan yang berlandaskan suatu studi (Hemmer et. al., 2000) yang bertema sama ini diupayakan suatu pengamatan

husus terhadap dampak ekonomis globalisasi terhadap negara berkembang (termasuk negara ambang dan negara transformasi), dan terutama ingin membahas berbagai peluang yang tersedia bagi perumusan kebijakan pembangunan. Oleh karena itu dalam bagian ini pertama-tama akan dibahas secara singkat istilah globalisasi, berbagai penyebab globalisasi maupun bentuk-bentuk utamanya. Selanjutnya di bagian berikut akan dibahas dampak globalisasi terhadap kebijakan ekonomi pembangunan. Peluang-peluang pengembangan kebijakan pembangunan untuk mengarahkan globalisasi sedemikian rupa agar bagi negara berkembang terjadi dampak positif pertumbuhan, penyebaran pendapatan dan lingkungan hidup, akan dibahas kemudian sebelum diakhiri dengan rangkuman penutup.



## Istilah Globalisasi

Menurut suatu definisi abstrak, globalisasi adalah proses-proses tingkat dunia, yang berperanserta terhadap pembentukan dan pengembangan sistem-sistem global (Krueger, 1999: 18). Definisi semacam ini dapat diinterpretasi sangat secara luas.

Semua pihak sepakat bahwa globalisasi menjangkau semua sektor ekonomi dan kemasyarakatan. Namun secara primer globalisasi merupakan suatu fenomena ekonomi yang berdampak luas -- bukan hanya berdampak ekonomi saja. Para ahli ekonomi sekalipun tidak memiliki definisi baku mengenai istilah globalisasi, tetapi semua definisi menekankan terjadinya internasionalisasi aktivitas ekonomi secara ekstrem.

Globalisasi berarti pembagian tugas tingkat dunia yang semakin marak, yang terlihat pada pembagian proses produksi yang terdiri atas beberapa tahap ke berbagai lokasi berjauhan. Pembagian proses produksi tersebut terutama menyebabkan pertumbuhan pesat perdagangan barang internasional, investasi asing langsung maupun terjadinya integrasi antarsemua pasar modal dunia. Oleh karena itu saling ketergantungan pasar dan proses produksi berbagai negara semakin meningkat (Nunnenkamp et. al., 1994: 3). Di samping itu terbentuknya jaringan proses-proses ekonomi dapat dinyatakan sebagai ciri utama globalisasi (BMZ, 1999: 2; Hemmer, 1999: 1; dan Narulal and Dunning, 2000: 141). Dipandang dari sisi konsumen, globalisasi juga terwujud melalui semakin disesuaikannya struktur permintaan dan konsumsi nasional maupun lokal terhadap contoh-contoh internasional.

## Penyebab Globalisasi

Apa saja penyebab sesungguhnya dari proses globalisasi? Sering didiskusikan beberapa penyebab, di mana di sini akan didiskusikan tiga penyebab yang menurut analisis ekonomi dianggap sebagai paling penting.

### *Liberalisasi Arus Barang dan Modal*

Selama rezim GATT-47 terjadi pengurangan hambatan bea antarnegara industri yang sangat berarti, setelah masa puncak proteksi yang terjadi setelah krisis ekonomi dunia tahun 1920-an hingga Perang Dunia II. Di samping itu terbentuk atau sedang terbentuk sejumlah kawasan integrasi regional yang berarti (misalnya, Uni Eropa, NAFTA). Pada akhir Putaran Uruguay (2004) beban bea rata-rata negara industri terkemuka akan berada di bawah 5 persen, dan 96 persen beban bea di seluruh dunia akan mematuhi ketentuan hukum GATT-94 atau WTO (Hasse, 1996: 292).

Dalam tatanan perdagangan dunia yang baru, di samping reintegrasi perdagangan pertanian dan tekstil, juga disertakan berbagai perjanjian perdagangan jasa antarnegara (GATS) dan perlindungan kekayaan intelektual (TRIPS). Di samping itu juga dicoba untuk mengkonversi berbagai hambatan perdagangan non-tarif yang terutama dilakukan oleh negara-negara berkembang, menjadi bea (*tarification*). Hambatan-hambatan semacam ini direncanakan akan semakin berkurang selama tahun-tahun mendatang.

Di samping upaya-upaya integrasi yang cukup berhasil di pasar barang maupun jasa, maka seiring GATT-94 juga diupayakan terjadinya kemudahan ketentuan investasi



transnasional. Melalui dijalinnya perjanjian TRIM (*trade-related investment-measures*), maka berbagai persyaratan yang menghambat investasi langsung (yang dikenal dengan ketentuan *local content*) berhasil dikurangi (Senti, 1994: 332).

Impuls globalisasi penting lainnya adalah semakin berkurangnya kebijakan regulasi devisa dan liberalisasi pasar keuangan di banyak negara. *Trend* dunia ke arah arus pembayaran yang tidak diregulasi pemerintah, serta pengamanaan konvertibilitas mata uang telah menciptakan masyarakat pembayaran internasional di samping masyarakat perdagangan internasional. Dikurangnya kontrol arus modal, dihilangkannya regulasi batasan maksimum bunga bank, serta dibukanya sektor perbankan untuk sektor swasta dalam maupun luar negeri sangat berperan terhadap semakin terbukanya akses pasar keuangan, dan dengan demikian ke arah terwujudnya arus modal internasional yang bebas. Menurunnya biaya transaksi akibat langkah-langkah liberalisasi tersebut merupakan impuls penting bagi semakin meluasnya pembagian kerja di tingkat internasional (Hasse, 1996: 294).

### ***Bertambahnya Kapasitas Produksi di Seluruh Dunia***

Salah satu penyebab penting lain dari globalisasi adalah semakin berkembangnya industrialisasi di berbagai lokasi dunia. Serangkaian negara berkembang belakangan ini telah meninggalkan status sebagai pemasok bahan baku dan konsumen produk jadi sederhana, dan telah mencapai status negara industri (dikenal sebagai *newly industrialized countries*/NICs).

Secara keseluruhan banyak negara berkembang selama dua dasawarsa terakhir, di samping pertumbuhan ekonomi secara umum, mengalami peningkatan produksi industri yang pesat (*Bank Dunia*, 2000: 182 ff.). Proses *catching up* ini sangat meningkatkan jumlah pemasok di tingkat dunia. Kapasitas produksi global bertambah, dan persaingan di banyak pasar menjadi jauh lebih tajam.

Proses ini akan menjadi semakin cepat lagi, kalau Cina, India dan Eropa Timur yang mempunyai potensi pasar yang sangat besar, berintegrasi sepenuhnya ke dalam persaingan dunia. Integrasi ini akan menyebabkan hampir tidak ada lagi hambatan akibat dimensi pasar yang terlalu kecil, yang di masa lalu merupakan faktor penghambat strategi globalisasi bagi banyak perusahaan (Nunnenkamp et. al., 1994: 2).

### ***Kemajuan Teknologi sebagai Faktor Pendukung Penurunan Biaya Transpor dan Komunikasi***

Suatu persyaratan mendasar untuk terbentuknya ekonomi dunia yang saling terkait adalah pengembangan teknologi untuk mengatasi batasan mobilitas manusia akibat ruang dan waktu. Oleh karena itu, hanya melalui teknologi transportasi dan komunikasi barulah globalisasi dalam bentuknya seperti sekarang ini dimungkinkan.

Setelah lompatan perkembangan pertama abad ke-19 (kereta api, kapal uap), teknologi transportasi modern mengalami tahap kualitas yang baru selama dasawarsa-dasawarsa setelah Perang Dunia II (terutama hubungan penerbangan antarbenua, kapal barang yang besar dan teknologi peti kemas). Perkembangan dinamis ini sangat



menurunkan biaya mengatasi ruang, sehingga sangat menaikkan tingkat mobilitas manusia dan barang.

Perkembangan teknologi komunikasi selama beberapa dasawarsa terakhir juga sangat dramatis. Revolusi mikroelektronika, yang menyebabkan dorongan teknologi yang luar biasa di sektor telekomunikasi dan pengolahan data, menyebabkan penurunan biaya transaksi dan komunikasi yang sangat berarti. Boleh dikatakan bahwa secara *de facto* pengiriman data melalui internet atau jaringan intranet perusahaan tidak memerlukan waktu lagi. Hal ini mempermudah komunikasi antarmitra dagang, dan sangat memperbaiki efisiensi manajemen perusahaan internasional.

Kemajuan teknologi yang digambarkan di atas mempertinggi tingkat mobilitas untuk kebanyakan faktor produksi, sehingga keterikatan lokasi faktor-faktor tersebut berkurang. Oleh karena itu, suatu konsekuensi menentukan dari globalisasi berbunyi: Semakin murah biaya untuk memindahkan produk antara atau faktor produksi ke lokasi-lokasi yang cukup jauh, maka semakin besar pula persaingan antarlokasi ekonomi yang sebenarnya berjauhan (*Straubhaar*, 1996: 223).

### **Perwujudan Globalisasi: Temuan Empiris**

Ada berbagai perwujudan globalisasi. Di samping fenomena-fenomena ekologi (problematika pemanasan bumi dan lapisan ozon) juga terdapat fenomena-fenomena politis dan sosiologis. Dari sudut pandang ekonomi terutama perlu diperhatikan tiga perwujudan utama, karena paling jelas memperlihatkan *trend* ke arah dunia ekonomi terglobalisasi:

### ***Pertumbuhan Perdagangan Dunia***

Perdagangan barang dunia terus-menerus mengalami pertumbuhan sejak dasawarsa 1950-an, dengan perkembangan paling pesat tercatat selama dasawarsa 1980-an. Sebagai contoh, ekspor tingkat dunia tumbuh dari US\$2,3 milyar pada tahun 1980 menjadi US\$6,7 milyar pada tahun 1999. Pada saat ini jasa mencakup sekitar 20 persen dari ekspor tingkat dunia, sehingga perannya dalam perdagangan dunia menjadi semakin penting.

Perdagangan dunia masih tetap didominasi oleh negara-negara industri, yang secara bersama-sama menguasai dua pertiga dari seluruh arus perdagangan. Tetapi pangsa negara-negara berkembang terus berkembang, walaupun secara jangka pendek mengalami penurunan akibat Krisis Asia.

Di antara negara-negara berkembang, sebagian besar negara di Asia mengalami peningkatan volume perdagangan yang sangat pesat. Sebaliknya Afrika maupun kelompok negara paling tertinggal (*least developed countries/LDCs*) yang kebanyakan di antaranya berada di Afrika, hampir tak berperan pada perluasan perdagangan tersebut. Kedua kelompok negara tersebut mempunyai struktur ekspor yang terdiri dari hanya beberapa produk, kebanyakan di antaranya barang primer, sedangkan lebih dari 80 persen ekspor barang negara-negara berkembang maupun negara-negara ambang maju di Asia merupakan produk industri (*Hemmer et. al.*, 2000: 9 ff.).

### ***Pertumbuhan Investasi Langsung***

Ciri-ciri utama investasi asing langsung (*foreign direct investment/FDI*) adalah pearsertanya pada jumlah modal investasi



dan pengaruh jangka panjang terhadap aktivitas usaha. Volume FDI selama dua dasawarsa belakangan di seluruh dunia meningkat dari US\$500 milyar (1980) menjadi US\$4.100 milyar (1998) (UNCTAD, 1999: 489). Aliran modal tahunan selama jangka waktu tersebut meningkat dari US\$38 milyar menjadi US\$638 milyar (IMF, 1999 dan 1987). Jadi *trend* ke arah internasionalisasi produksi sangat terasa.

Di samping itu, perusahaan-perusahaan transnasional mengembangkan internasionalisasi perusahaan mereka juga melalui upaya-upaya lainnya. Salah satu tandanya adalah perkembangan drastis arus pembayaran paten dan lisensi di tingkat internasional.

Negara-negara berkembang memperoleh manfaat lebih besar dari perkembangan ke arah internasionalisasi ini, karena peningkatan pangsa investasi langsung ke negara-negara tersebut. Namun tidak semua negara memperoleh manfaat yang sama besar. Terutama negara-negara terbelakang masih tetap tersisih dari *trend* ke arah produksi mendunia tersebut, sedangkan sebagian besar aliran masuk diterima oleh beberapa negara transisi (terutama negara-negara industri baru Asia).

### ***Pertumbuhan Arus Modal Internasional***

Di samping FDI, arus modal berbentuk pinjaman, kredit bank dan penyertaan saham juga sangat meningkat. Arus modal netto di negara berkembang antara tahun 1990 hingga 1996 tumbuh tiga kali lipat menjadi US\$97 milyar. Namun dalam kaitan ini pun Afrika tetap tersisih.

Berbeda dengan FDI, arus modal semacam ini mudah sekali berpindah-pindah, se-

perti yang terlihat nyata pada Krisis Asia. Juga terdapat perbedaan mendasar antara arus modal jangka pendek dan jangka panjang. Kalau arus modal jangka panjang selama dasawarsa 1990-an hampir selalu mengalami pertumbuhan, maka arus modal jangka pendek selama paruh kedua dasawarsa tersebut mengalami penurunan sangat berarti dan bahkan sebagian negara berkembang mengalami penarikan modal.

## **DAMPAK GLOBALISASI TERHADAP KEBIJAKAN PEMBANGUNAN**

Globalisasi mempunyai dampak berarti terhadap hampir semua sektor kemasyarakatan suatu negara. Tulisan ini terlalu singkat untuk membahas semua dampak tersebut. Oleh karena itu uraian selanjutnya membatasi terhadap dampak-dampak perwujudan globalisasi di atas, yang dari sudut pandang ekonomi relevan terhadap pertumbuhan, penyebaran pendapatan dan lingkungan hidup negara-negara berkembang.

### **Dampak Liberalisasi dan Pertumbuhan Perdagangan Tingkat Dunia**

Liberalisasi perdagangan berlandaskan pada perbedaan harga komparatif akibat keunggulan efisiensi dan spesialisasi serta pada keunggulan perdagangan intra-industri, di samping menyingkirkan penyimpangan sistem harga relatif yang disebabkan oleh hambatan-hambatan perdagangan. Tetapi liberalisasi ini hanya sempurna kalau turut mencakup sektor jasa. Oleh karena itu, liberalisasi perdagangan barang saja tidak dapat menghasilkan pengurangan penyimpangan harga secara menyeluruh.

Lebih dari itu, orientasi terhadap persaingan internasional yang disebabkan oleh



pembukaan ekonomi dalam negeri terhadap luar negeri menyebabkan peningkatan efisiensi proses-proses ekonomi secara keseluruhan. Dalam rangka liberalisasi perdagangan juga terjadi perbaikan alokasi sumber daya, dan peluang pertumbuhan ekonomi semakin membaik. Oleh karena itu kalau dipandang secara jangka pendek, apabila tidak ada efek eksternal dan faktor-faktor sebelumnya tetap, maka terjadi peningkatan kemakmuran ekonomi bangsa yang berperanserta dalam globalisasi.

Tetapi secara jangka menengah dan panjang, efek pertumbuhan perdagangan luar negeri sangat melebihi dampak statis kemakmuran. Ekonomi bangsa-bangsa yang terbuka pada umumnya tumbuh lebih cepat daripada ekonomi bangsa-bangsa tertutup, karena peningkatan produktivitas dan investasi yang didorong oleh perdagangan. Hal ini terutama disebabkan oleh peningkatan modal sumber daya manusia dan akses lebih mudah terhadap masukan dari luar negeri dan terhadap pengetahuan internasional. Di sini terdapat pengecualian ekonomi-ekonomi negara yang umumnya kaya sumber daya, yang akibat mengeksport barang primer yang miskin teknologi hanya mengalami sedikit saja peningkatan modal sumber daya manusia (diistilahkan "perangkap spesialisasi"), di mana negara-negara semacam itu sangat peka terhadap perubahan harga bahan baku akibat kurangnya diversifikasi produk ekspor mereka.

Pendapat teoretis ini didukung oleh data empiris. Kebanyakan studi empiris mencapai kesimpulan bahwa negara-negara berkembang yang terbuka akan tumbuh lebih cepat daripada negara-negara berkembang yang tertutup, dan lebih dari itu dapat diamati terjadinya konvergensi -- jadi penye-

larasan pendapatan per kapita -- pada ekonomi-ekonomi bangsa yang bersifat terbuka (lihat, antara lain, *Sachs and Warner*, 1995).

Dampak distribusi yang disebabkan oleh liberalisasi perdagangan di negara-negara berkembang akan menimbulkan dampak jangka pendek peningkatan pendapatan<sup>1</sup> akibat terjadinya spesialisasi ke arah produksi barang padat karya. Tetapi secara jangka menengah maupun jangka panjang negara-negara tersebut juga akan mengalami menurunnya peran tenaga kerja tidak terampil akibat kemajuan teknologi internasional, sama seperti negara-negara industri. Oleh karena itu, maka hanya subjek ekonomi yang mempunyai modal barang dan sumber daya manusia minimum saja yang mampu menanggung pendanaan penghidupannya sendiri.

Dampak lingkungan hidup dari perdagangan luar negeri bersifat mendua. Selama biaya lingkungan hidup tidak tercakup dalam biaya transportasi internasional, maka dari sudut pandang ekonomi keseluruhan dapat dicapai arus perdagangan bervolume besar.

Terutama negara berkembang terancam cenderung menghancurkan landasan penghidupan alaminya akibat terbentuknya struktur produksi yang merusak lingkungan

---

<sup>1</sup>Perkembangan ini diterangkan oleh teori neoklasik perdagangan luar negeri dalam rangka teorema proporsionalitas faktor produksi. Menurut teorema ini, suatu negara mempunyai keunggulan komparatif produksi produk tertentu, kalau secara sangat intensif memanfaatkan faktor produksi yang dimiliki negara tersebut secara relatif melimpah. Pada kasus negara-negara berkembang ini adalah barang-barang yang intensitas sumber dayanya tinggi dan padat karya. Melalui spesialisasi kepada barang padat karya timbul peningkatan kebutuhan tenaga kerja, sehingga terjadi peningkatan pengupahan.



(misalnya penambangan sumber daya secara berlebihan). Tetapi sebaliknya pembukaan terhadap perdagangan luar negeri dapat menyebabkan penyebaran teknologi yang ramah lingkungan, dan apabila terjadi perkembangan ekonomi yang positif akan menyebabkan berkurangnya pencemaran lingkungan yang disebabkan oleh kemiskinan. Tetapi permasalahan lingkungan hidup memang merupakan salah satu masalah utama di era globalisasi ini (Gottwald and Hemmer, 1998).

### Dampak dari Pertumbuhan Investasi Langsung

Investasi langsung, sebagai bentuk aliran modal yang sangat penting, mempunyai peran utama bagi pertumbuhan negara berkembang. Sebab, investasi langsung bukan hanya memindahkan modal barang, tetapi juga mengalihkan pengetahuan dan modal sumber daya manusia.

- Alih modal barang meningkatkan investasi di negara penerima, yang mencetuskan pertumbuhan ekonomi.
- Alih pengetahuan terutama terwujud dalam bentuk cara manajemen dan cara produksi yang modern.
- Tetapi alih pengetahuan juga memerlukan modal sumber daya manusia, yang seringkali tak tersedia di negara berkembang. Oleh karena itu perusahaan transnasional seringkali mendapatkan modal sumber daya manusia itu melalui penempatan tenaga kerja dari luar negara penerima. Tetapi karena penempatan semacam ini umumnya hanya bersifat sementara, maka dampak utama terhadap modal sumber daya manusia

setempat dihasilkan melalui pendidikan, pelatihan dan *learning-on-the-job* di masing-masing negara penerima.

- Sebagai tambahan, investasi langsung dari luar negeri dapat memperbaiki cadangan devisa suatu negara, terutama kalau investasi tersebut selanjutnya tetap terkait dengan luar negeri, karena pertama-tama ditujukan untuk melayani pasar-pasar di luar negara penerima.
- Akhirnya investasi langsung dari luar negeri seringkali meningkatkan efisiensi ekonomi keseluruhan bangsa, karena menyebabkan peningkatan persaingan.

Dari ciri-ciri investasi langsung luar negeri ini jelas terlihat dampaknya yang sangat mendorong pertumbuhan ekonomi. Dalam berbagai studi empiris dampak yang menyebabkan pertumbuhan ekonomi ini telah dibahas (Balasubramanyam et. al., 1999; dan Borensztein et. al., 1998; dan Blomstroem et. al., 1999). Tetapi studi-studi tersebut juga menekankan bahwa agar dampak tersebut terwujud, terlebih dulu harus ada modal sumber daya manusia ukuran tertentu di suatu negara, karena kalau tidak maka *know-how* tersebut tidak dapat dimanfaatkan bagi sektor-sektor ekonomi lain, atau bahkan tidak dapat dialihkan sama sekali.

Investasi luar negeri langsung secara jangka menengah justru cenderung bersifat negatif terhadap pemerataan pendapatan -- walaupun banyak perusahaan baru menciptakan lapangan kerja -- karena mendorong kemajuan teknologi yang condong hemat tenaga kerja, sehingga tenaga kerja tidak terampil di negara-negara berkembang juga menjadi semakin tidak berarti (Tsai, 1995 dan Chen et. al., 1995). Kenya-



taan ini hanya dapat diubah ke arah positif melalui upaya jangka panjang pertumbuhan ekonomi -- yang antara lain terwujud melalui investasi asing langsung.

Dampak investasi asing langsung terhadap alam sangat dipertentangkan: Ada pihak yang menggunakan istilah *dumping lingkungan hidup*, artinya industri yang sangat mencemari lingkungan sengaja dipindah ke negara berkembang. Sementara pihak lain menekankan transfer *know-how* melalui teknik produksi yang ramah lingkungan. Tetapi masih belum ada bukti yang cukup untuk membuktikan adanya *trend* yang jelas ke salah satu dari antara kedua arah tersebut.

### **Dampak dari Pertumbuhan Arus Modal Internasional**

Akibat bergabungnya banyak pasar keuangan nasional ke dalam sistem keuangan internasional setelah adanya liberalisasi arus modal, maka terciptalah situasi ketersediaan modal yang melebihi kemampuan menabung masing-masing negara. Dengan demikian maka peluang berinvestasi semakin terbuka, karena hambatan bagi modal untuk menemukan pemanfaatan yang paling produktif menjadi berkurang.

Tetapi dampak yang ditimbulkan oleh situasi ini sangat dipengaruhi oleh pemanfaatan dana yang terjadi. Arus masuk modal pertama-tama akan memperbaiki neraca perdagangan, tetapi dampak jangka panjang dipengaruhi oleh seleksi penanaman arus modal tersebut. Kalau diinvestasikan ke sektor ekspor, maka di masa depan pun akan ada kecenderungan ke arah perbaikan neraca perdagangan. Di samping itu investasi ke sektor ekonomi umumnya meng-

hasilkan perbaikan efektivitas produksi di negara-negara berkembang. Akses kepada investor asing ke pasar keuangan nasional umumnya juga akan menyebabkan peningkatan efisiensi pasar nasional, sehingga secara umum pengusaha merasakan penurunan biaya investasi, sehingga timbul impuls pertumbuhan lainnya.

Tetapi arus modal jangka pendek yang mudah sekali berpindah berperanserta meningkatkan potensi instabilitas pasar keuangan, dan seperti yang diperlihatkan oleh Krisis Asia, dapat berakibat fatal kalau infrastruktur keuangan tidak memenuhi persyaratan arus modal internasional. Walaupun data fundamental ekonomi makro di Asia baik, ternyata terjadi penarikan modal besar-besaran akibat perilaku panik berkeompok.

Peningkatan arus modal secara teoretis bersifat memperbaiki penyebaran pendapatan, karena menyebabkan penyelarasan pembiayaan faktor-faktor produksi antara negara-negara berkembang dengan negara-negara industri. Bagi negara berkembang hal ini berarti bahwa akibat semakin tersedianya modal maka biaya modal menurun, sedang biaya tenaga kerja meningkat. Karena di negara-negara berkembang penguasaan modal umumnya berada di tangan beberapa gelintir orang kaya saja, perubahan ini akan menghasilkan penyebaran pendapatan yang lebih merata.

Tetapi masih belum ada bukti empiris untuk membuktikan pemikiran di atas. Lebih besar kemungkinan bahwa semakin padat modalnya proses-proses produksi akan menyebabkan dualisme pasar tenaga kerja. Tenaga kerja tidak terampil semakin sulit ditempatkan dalam proses-proses produksi



padat modal, sedangkan tenaga kerja terampil sangat diuntungkan. Jadi arah perkembangan penyebaran pendapatan suatu negara akibat alih modal sangat bergantung kepada kebijakan nasional suatu negara -- terutama kepada kebijakan pendidikannya.

Dampak lingkungan hidup dari arus modal hanya berupa peluang pertumbuhan ekonomi yang disebabkan oleh arus modal tersebut. Pada umumnya pencemaran lingkungan hidup memang meningkat akibat peningkatan aktivitas ekonomi, tetapi seiring dengan peningkatan pendapatan juga semakin timbul keinginan masyarakat akan kualitas lingkungan hidup yang lebih baik. Di samping itu masyarakat miskin semakin sedikit memerlukan melakukan tindakan pengrusakan lingkungan hidup demi menyambung hidup.

## **DAMPAK GLOBALISASI TERHADAP KEBIJAKAN PEMBANGUNAN NEGARA-NEGARA BERKEMBANG**

Berbagai perwujudan globalisasi dan dampaknya terhadap perkembangan ekonomi, tentu mempunyai banyak konsekuensi terhadap kebijakan nasional negara-negara berkembang agar dapat memanfaatkan dampak-dampak positif globalisasi dan sedapatnya menghindari dampak-dampak negatif. Sebagian besar konsekuensi tersebut berlaku sama terhadap semua negara berkembang. Tetapi ada usulan-usulan yang khusus ditujukan kepada negara-negara transisi dan negara-negara tertinggal, sehingga dikelompokkan secara terpisah.

### **Konsekuensi Umum**

Pada dasarnya kebijakan-kebijakan yang diperlukan dapat dikategorikan sebagai

Persyaratan Umum, Kebijakan Stabilisasi Makroekonomi, Kebijakan Ekonomi Luar Negeri, serta Kebijakan Sumber Daya dan Struktur.

### ***Persyaratan Umum.***

Dampak globalisasi terhadap suatu negara sangat dipengaruhi oleh situasi kerangka setempat. Agar mendapatkan dampak yang mendorong pembangunan, negara yang bersangkutan pertama-tama harus mengupayakan *situasi kerangka politis dan hukum*, karena merupakan persyaratan tak terhindarkan bagi pembangunan yang berhasil untuk semua negara. Dalam kaitan ini demi kelestarian proses pembangunan yang menguntungkan semua lapisan masyarakat, akan semakin dirasakan perlunya sistem kemasyarakatan yang bersifat demokratis.

Seiring dengan reformasi ke arah ekonomi pasar, *penciptaan atau penyempurnaan sistem keuangan* merupakan persyaratan kerangka yang menentukan bagi alokasi sumber daya yang efisien selama proses pembangunan. Elemen sentral tatanan ekonomi pasar lainnya adalah persaingan demi menjamin efisiensi dari proses-proses ekonomi. Oleh karena itu negara-negara ekonomi dituntut membangun lembaga-lembaga pengawas persaingan yang efisien.

Tidak semua pihak akan diuntungkan selama proses globalisasi. Oleh karena itu, pihak-pihak yang tidak mampu mengakumulasi sejumlah modal sumber daya manusia yang memadai tergantung kepada *bantuan hibah*. Bantuan hibah ini boleh saja dilakukan oleh pihak swasta, tetapi perlu dilengkapi oleh bantuan hibah pemerintah sesuai makna istilah *ekonomi pasar sosial*. Di samping itu pemberian ganti rugi kepada ke-



lompok-kelompok yang dirugikan akibat globalisasi diperlukan, agar timbul iklim yang positif terhadap globalisasi, dan demi mengatasi hambatan terhadap langkah-langkah reformasi yang diperlukan demi ekonomi secara keseluruhan.

### ***Kebijakan Stabilisasi Ekonomi Makro***

Stabilitas merupakan salah satu persyaratan utama bagi perkembangan ekonomi. Oleh karena itu kebijakan stabilisasi ekonomi makro mempunyai peran sangat menentukan dalam proses pembangunan. Stabilisasi ini pada dasarnya mencakup upaya menghindari inflasi dan menghindari dampak *crowding-out*,<sup>2</sup> serta melalui kebijakan ekonomi yang stabil dan dapat diramalkan. Parameter aktivitas yang utama di sini adalah kebijakan moneter dan keuangan. Kebijakan moneter harus berada di tangan suatu bank sentral yang independen, yang mempunyai tujuan utama memerangi atau menghindari laju inflasi yang tinggi. Inflasi tinggi akan menyebabkan penyimpangan harga relatif, sehingga mengganggu alokasi sumber daya.

Tetapi upaya moneter untuk memerangi inflasi hanya dapat berhasil kalau diiringi dengan *kebijakan keuangan yang mantap*, yang tidak tergantung kepada penerimaan pajak inflasi. Dalam kaitan ini, di samping mengurangi pengeluaran pemerintah yang tidak produktif diperlukan reformasi sistem perpajakan. Reformasi perpajakan ini

umumnya berupaya mengurangi berbagai kelemahan administratif dan teknis maupun tindak korupsi, serta memperluas landasan penarikan pajak.

### ***Kebijakan Ekonomi Luar Negeri***

Kebijakan luar negeri haruslah bertujuan mencapai integrasi ke pasar dunia. Demi tujuan tersebut suatu negara pertama-tama perlu membangun infrastruktur yang diperlukan untuk perdagangan (telekomunikasi, jalan, pelabuhan, dan sebagainya), agar biaya informasi dan transaksi perdagangan internasional tidak merupakan hambatan tak teratasi bagi upaya ekspor perusahaan-perusahaan nasional.

Pada saat ini masih dipertentangkan, apakah liberalisasi perdagangan perlu dilaksanakan melalui penghapusan menyeluruh hambatan perdagangan, atau diawali melalui strategi pertumbuhan ekspor<sup>3</sup> yang juga menyertakan bea pendidikan bersifat sementara demi membangun industri setempat. Secara umum perlu ditekankan bahwa akses terhadap tahapan pra-produksi dari luar negeri jangan dihambat melalui hambatan bea, karena akan berdampak luas terhadap daya saing internasional perusahaan nasional. Namun berkaitan dengan penghapusan

---

<sup>3</sup>Alasan yang dikemukakan untuk intervensi pemerintah yang bersifat sementara selama proses pembukaan ekonomi terhadap luar negeri ini adalah argumentasi *infant-industry*. Argumentasi ini berlandaskan asumsi bahwa dalam produksi barang industri seringkali terdapat dampak skala dinamis, yang disebabkan oleh akumulasi pengalaman proses produksi. Apabila sektor produksi seperti ini baru mulai dikembangkan di suatu negara, maka industri tersebut pada awalnya akan kalah bersaing dengan pesaing luar negeri yang sudah memproduksi lebih lama. Oleh karena itu, industri baru tersebut perlu dilindungi dari persaingan luar negeri hingga mampu bersaing secara internasional.

---

<sup>2</sup>*Crowding out* umumnya dipahami sebagai teringkirnya permintaan pihak swasta akibat permintaan pihak pemerintah. Situasi ini umumnya berlangsung melalui mekanisme bunga bank, yakni apabila permintaan kredit pihak pemerintah meningkatkan bunga bank sehingga kredit untuk pengusaha menjadi semakin mahal.



an batasan bea perlu diperhatikan kondisi anggaran pemerintah apabila pendapatannya sangat tergantung kepada penerimaan bea. Dalam hal ini perlu menciptakan sumber pendapatan alternatif, agar aktivitas pemerintahan tidak terganggu.

Selama tahun-tahun terakhir ini semakin banyak negara berkembang mengikuti contoh Uni Eropa, dan berupaya memajukan pembukaan ekonomi melalui integrasi regional. *Perjanjian integrasi regional* seperti ini berdampak positif kalau berperan serta menambah volume perdagangan antar-negara mitra integrasi, dan bukannya bertujuan primer mengalihkan perdagangan dengan mitra dari luar kawasan integrasi kepada mitra di dalam kawasan integrasi.

Dampak mana dari kedua dampak di atas yang mendominasi terutama tergantung kepada komposisi kawasan integrasi yang terbentuk. Dalam suatu integrasi Utara-Selatan antara negara industri dan negara berkembang umumnya perdagangan antara negara anggota akan meningkat terlebih dulu akibat perbedaan antara struktur produksi negara-negara anggota. Tetapi dalam suatu integrasi Selatan-Selatan (hanya antarnegara berkembang) para ahli ekonomi lebih skeptis, karena dalam kasus seperti ini negara-negara anggota semua mempunyai struktur biaya relatif sama dan mempunyai diversifikasi produk yang rendah, sehingga tidak banyak terjadi peningkatan perdagangan. Tetapi kedua bentuk integrasi di atas memperbaiki peluang mencapai *economies of scale* yang sebelumnya tidak dimungkinkan akibat kecilnya pasar dalam negeri, sehingga mendorong peluang masuknya aliran investasi luar negeri.

Negara-negara berkembang mempunyai pilihan melaksanakan *kebijakan nilai mata uang* yang fleksibel atau yang tetap. Pada pilihan nilai mata uang tetap, maka dalam kasus *currency board* misalnya terdapat kemungkinan mengimpor stabilitas<sup>4</sup> dari negara yang dipilih untuk mengikat mata uang setempat. Tetapi dalam kasus ini harus diperhitungkan risiko terbentuknya nilai mata uang yang berlebihan, dengan dampak negatif terhadap produksi barang yang dapat diperdagangkan, sehingga terjadi pemanfaatan sumber daya yang kurang tepat. Di samping itu pengikatan nilai mata uang meningkatkan ancaman destabilisasi ekonomi akibat krisis moneter.

Dilihat secara menyeluruh, nilai tukar yang fleksibel merupakan alternatif ekonomi yang lebih baik walaupun berpeluang mengalami guncangan, sepanjang terpenuhi persyaratan institusi keuangan berupa terbentuknya pasar devisa yang berfungsi secara cukup baik.

Pembukaan suatu negara terhadap lalu lintas modal internasional pada umumnya perlu dinilai sebagai hal yang positif. Tetapi agar dapat memanfaatkan keuntungan-keuntungannya tanpa harus mengalami dampak negatifnya, terutama fluktuasi nilai mata uang, sektor keuangan setempat sebelumnya sudah harus berkembang cukup maju. Terutama pengawasan perbankan yang efisien merupakan persyaratan yang penting untuk melakukan liberalisasi arus modal yang bersifat luas.

---

<sup>4</sup>Pada pembentukan *currency board* suatu negara membakukan nilai mata uang setempat dengan mata uang asing tertentu (misalnya, US\$ atau Euro), dan dalam kasus ideal menjamin seluruh jumlah uang setempat dengan cadangan dalam uang mata asing tersebut.



## Kebijakan Sumber Daya dan Struktur

Kebijakan sumber daya dan struktur juga berperan dalam meningkatkan persyaratan kerangka suatu negara. Subsidi sebaiknya hanya diberikan pada kasus-kasus langka dan proses pertimbangannya sangat berhati-hati. Secara teoretis memang subsidi dapat menyebabkan dampak pembangunan positif karena menarik investasi luar negeri langsung. Tetapi juga terdapat potensi bahaya yang besar karena bisa memuncak pada upaya saling mengungguli antar-negara calon penerima, atau karena kelompok-kelompok kepentingan tertentu berhasil memperoleh subsidi untuk aktivitas yang tidak atau kurang berdampak positif terhadap pembangunan.

*Keunggulan aglomerasi* yang terjadi akibat konsentrasi satu tempat, misalnya perusahaan-perusahaan sektor ekonomi tertentu, harus dimanfaatkan secara terarah. Hal ini misalnya dapat dilakukan melalui penempatan investasi langsung luar negeri berdekatan dengan pesaing lokal, melalui kebijakan regional. Dalam kaitan ini jangan dilupakan bahwa aglomerasi pusat-pusat perkotaan di negara berkembang seringkali telah berkembang terlalu jauh.

*Infrastruktur material dan institusional* merupakan faktor pembangunan yang sangat penting dan di banyak negara merupakan kelemahan yang sangat menentukan. Oleh karena itu, pengembangan infrastruktur tersebut mempunyai posisi utama dalam setiap strategi pembangunan, dan

---

<sup>5</sup>Pentingnya infrastruktur tersebut telah ditekankan beberapa kali di atas (misalnya, penyempurnaan institusi keuangan atau makna infrastruktur telekomunikasi dan lalu lintas untuk perdagangan internasional).

umumnya merupakan persyaratan agar dapat berperanserta dalam globalisasi.

Dalam melaksanakan perubahan institusional, perlu diperhatikan agar kerja sama lembaga-lembaga baru tersebut dengan lembaga-lembaga yang sudah ada -- jadi seluruh tatanan institusional -- tetap berfungsi. Oleh karena itu, fokus reformasi institusional tidak hanya dapat dibatasi terhadap lembaga-lembaga yang terkait dengan perdagangan luar negeri saja, walaupun lembaga-lembaga tersebut merupakan pendorong pembangunan yang penting.

Proses perkembangan ekonomi tidak boleh seiring dengan penghancuran landasan kehidupan alami suatu negara. Untuk menghindari hal ini maka *kebijakan lingkungan hidup* harus mempunyai tujuan pembangunan berkelanjutan. Suatu proses pembangunan yang disesuaikan dengan persyaratan pembangunan berkelanjutan mensyaratkan kepada negara-negara berkembang agar memanfaatkan sumber daya ekonomi yang ada secara efisien dan mampu memenuhi kebutuhan dasar penduduk, tetapi sekaligus tetap berupaya melestarikan kinerja lingkungan hidup dan landasan kehidupan alami untuk beberapa generasi mendatang.<sup>6</sup>

Persyaratan yang harus ada demi terbentuknya kesadaran akan lingkungan hidup dan kebijakan lingkungan hidup yang berhasil adalah informasi mengenai permasalahan yang dihadapi, tetapi hal ini di banyak negara berkembang belum ada. Oleh karena itu pembentukan sistem-sistem informasi yang berfungsi mengumpulkan data lingkungan sangatlah penting.

---

<sup>6</sup>Untuk analisis mendalam tentang konsep pembangunan yang melestarikan dan peluang pewujudannya di negara-negara berkembang, lihat Stengel (1995).



Penelitian pertumbuhan ekonomi saat ini meletakkan *modal sumber daya manusia* dan *pengetahuan* sebagai tema-tema penting penentu pertumbuhan ekonomi bangsa. Dengan demikian sangat penting untuk menggarisbawahi pentingnya kebijakan pendidikan yang efisien dan disesuaikan dengan kebutuhan bagi perkembangan ekonomi suatu negara. Terutama ketersediaan modal sumber daya manusia sangat menentukan bagi kemampuan suatu negara untuk membentuk pengetahuannya sendiri dan mengadaptasi pengetahuan dari negara lain, serta untuk melakukan diversifikasi struktur produksi dan ekspor.

Selanjutnya angkatan kerja yang berkualitas merupakan faktor pemilihan lokasi yang penting, sehingga sangat berperan terhadap daya tarik investasi langsung dari luar negeri dan dengan demikian sangat berperan terhadap dampak-dampak positif yang menyertai investasi langsung tersebut. Kebijakan pendidikan juga sangat berperan dalam upaya pengentasan kemiskinan, karena banyak orang miskin hanya mampu meningkatkan pendapatan mereka melalui peningkatan modal sumber daya manusia yang mereka miliki. Oleh karena itu maka kebijakan pendidikan yang seluas-luasnya berperanserta mengurangi kemiskinan dan mewujudkan pemerataan pendapatan.

### Usulan Khusus untuk Negara-negara Transisi

Kebanyakan negara transisi telah relatif kuat terintegrasi ke dalam ekonomi dunia. Tetapi struktur internal negara-negara tersebut masih banyak memiliki kekurangan yang menghambat pemanfaatan globalisa-

si secara optimal. Beberapa usulan untuk mengatasi persoalan itu, antara lain:

- Berbeda dengan negara-negara tertinggal, negara-negara transisi mempunyai infrastruktur institutional yang kurang lebih telah lengkap. Permasalahan negara-negara ini seringkali bukan tiadanya kelembagaan, tetapi organisasinya yang tidak efisien dan kurangnya kerja sama antarlembaga. Oleh karena itu sangat penting untuk semakin menyelaraskan kerja sama antarlembaga seiring dengan penyempurnaan lembaga-lembaga tersebut.
- Sistem keuangan negara-negara transisi memang telah sangat berkembang dibandingkan dengan negara berkembang pada umumnya, tetapi pasar keuangan perlu dibangun lebih jauh. Dihapuskan hambatan aktivitas perbankan dan lembaga keuangan lainnya dapat berperan dalam penyempurnaan ini. Tetapi peningkatan persaingan sektor perbankan juga dapat dicapai melalui pemberian izin operasi bank asing. Hanya saja, perlu diperhatikan bahwa bank dalam negeri jangan sampai mengalami kelemahan daya saing karena kebijakan represi keuangan yang masih terjadi di banyak negara.
- Untuk mengurangi risiko krisis keuangan, maka dalam rangka membuka ekonomi perlu diperkenalkan standar internasional dan ketentuan pembukuan dan administrasi keuangan yang meningkatkan transparansi. Regulasi perkreditan yang ketat seperti ini harus diiringi oleh pembentukan atau penyempurnaan pengawasan perbankan. Akhirnya -- sepanjang belum ada -- perlu dibentuk pasar modal



dalam negeri untuk menggantikan bentuk-bentuk pendanaan informal. Tindakan-tindakan tersebut, dan tindakan-tindakan lainnya untuk membangun infrastruktur keuangan harus diiringi dengan peningkatan transparansi sistem keuangan negara tersebut.

- Dampak dari krisis-krisis keuangan beberapa tahun belakangan ini menunjukkan bahwa di banyak negara transisi proses perkembangan ekonomi tidak diiringi oleh pengembangan *sistem sosial* yang sebanding, walaupun kemampuan untuk melakukannya sebenarnya ada. Proses pembangunan yang lestari hanya bisa terwujud, kalau selama masa *booming* dilakukan persiapan untuk "masa pakeklik" agar pembangunan yang telah diraih tidak terancam oleh gelombang peningkatan kemiskinan yang sangat drastis dan guncangan sosial yang terjadi.
- *Situasi persaingan* di pasar-pasar negara-negara transisi masa kini terutama dipengaruhi oleh perusahaan-perusahaan transnasional, di mana semakin banyak perusahaan transnasional justru berasal dari negara-negara transisi sendiri. Perkembangan ini bukan hanya mensyaratkan pembentukan lembaga pengawas persaingan di tingkat nasional, tetapi semakin sering memerlukan kerja sama dengan lembaga-lembaga pengawas persaingan dari negara lain.
- Akibat tingkat perkembangannya, negara-negara transisi dapat memfokuskan *kebijakan pendidikannya* kepada pendidikan tinggi atau sektor penelitian, karena penyediaan sarana pendidikan dasar umumnya sudah mencapai tingkat tertentu. Namun aktivitas penelitian yang

dilancarkan sebaiknya ditujukan untuk menutup celah-celah sistem penelitian internasional yang relevan bagi negara-negara berkembang (misalnya proses produksi padat karya) dan bukan ditujukan untuk mengejar prestise.

- Terakhir, negara-negara yang sudah mengalami kemajuan besar perkembangan ekonomi harus memperhatikan agar *perkembangan demokrasi* berkembang sejajar dengan perkembangan ekonomi. Itu adalah satu-satunya cara agar pembangunan ekonomi yang menyertakan semua pihak dapat dilestarikan.

### Usulan Khusus untuk Negara-negara Tertinggal

Masalah utama kebanyakan negara tertinggal adalah bahwa dampak positif globalisasi tidak menyentuh negara-negara tersebut karena tidak memiliki persyaratan yang diperlukan untuk berperanserta:

- Tidak memadainya *persyaratan kerangka stabilitas* adalah salah satu penyebab utama fenomena ini. Akibat kekacauan masyarakat, pertentangan kekuasaan dan perang saudara, banyak negara tertinggal tidak mempunyai peluang untuk berperanserta pada dampak-dampak pembangunan melalui integrasi ke ekonomi dunia.
- Tidak adanya banyak institusi yang penting bagi pembangunan adalah penyebab penting lainnya. Oleh karena itu pembentukan lembaga-lembaga tersebut harus merupakan prioritas utama seiring dengan pembentukan persyaratan kerangka yang stabil. Dengan demikian tugas utama kebijakan ekonomi haruslah



mengidentifikasi sektor-sektor yang paling kurang berkembang, dan mendorong pengembangannya dengan mengundang prakarsa pihak swasta.

Dalam kaitan ini pengembangan *infrastruktur keuangan* mempunyai makna khusus. Di negara tertinggal kalangan miskin dan bahkan kawasan-kawasan pedesaan harus dilepaskan secara menyeluruh dari ketergantungan kepada kredit informal, dengan cara -- misalnya melalui organisasi kredit mikro -- memberikan kepada mereka akses ke pasar kredit resmi. Tetapi pasar modal sebaiknya baru dibuka terhadap luar negeri apabila di dalam negeri telah terbentuk struktur-struktur yang diperlukan.

- Dalam *kebijakan anggaran* harus diperhatikan agar pengeluaran yang jumlahnya sangat terbatas itu difokuskan terhadap sektor-sektor yang paling penting bagi kebijakan pembangunan. Pendapatan harus ditingkatkan melalui perluasan jumlah objek pajak dalam rangka membangun sistem pendapatan pemerintah yang mempunyai kinerja lebih baik dan tidak menghambat reformasi yang diperlukan, seperti penurunan bea masuk misalnya. Tanpa landasan pendapatan pemerintah yang stabil tidak mungkin mendanai sektor-sektor kebijakan pembangunan dan membangun elemen-elemen kebijakan sosial yang dibutuhkan oleh ekonomi pasar sosial.
- Di sektor kebijakan ekonomi luar negeri, ekonomi setempat tidak dapat dibuka secepatnya dan seluas-luasnya selama *infrastruktur institusional* belum memenuhi persyaratan bagi ekonomi terbuka. Oleh karena itu bagi kebanyakan negara ter-

tinggal upaya pembukaan yang bertahap merupakan strategi globalisasi yang paling tepat. Walaupun dalam praktek melakukan pembukaan pasar bertahap bermasalah, bea yang mendidik industri setempat dapat menciptakan keunggulan persaingan di beberapa sektor. Sektor industri sebaiknya dikonsentrasikan terhadap produksi produk unggulan sektor primer, karena negara berkembang umumnya mempunyai keunggulan komparatif di sektor ini. Dengan *know-how* yang kemudian diperoleh (antara lain dari luar negeri) industrialisasi kemudian dapat dikembangkan secara bertahap ke sektor-sektor lain.

- Negara tertinggal berukuran kecil, yang dimensi pasarnya yang terbatas sehingga mendiskualifikasi negara-negara tersebut untuk investasi asing, memperoleh peluang baru berpartisipasi dalam arus investasi langsung internasional melalui perjanjian integrasi regional. Tetapi perjanjian integrasi semacam ini lebih menguntungkan kalau dijalin dengan negara-negara yang lebih maju dibandingkan kalau hanya dijalin antarnegara berkembang yang miskin saja.
- Rendahnya modal sumber daya manusia merupakan penghalang pembangunan utama di kebanyakan negara berkembang. Oleh karena itu pengembangan sumber daya manusia merupakan prioritas utama selain pembangunan infrastruktur. Tetapi akibat terbatasnya anggaran, titik berat yang dipilih harus tepat. Di negara tertinggal titik berat ini umumnya adalah pendidikan dasar yang menjangkau seluruh lapisan, yang harus dilengkapi dengan kebijakan kesehatan yang sejalan.



## KONSEKUENSI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN BAGI MASYARAKAT INTERNASIONAL

### Negara-negara Industri dan Kerangka Ketentuan Global

Persyaratan kerangka perdagangan luar negeri yang menjadi ruang gerak negara-negara berkembang sebagian besar ditentukan oleh negara-negara industri. Oleh karena itu negara-negara industri juga dapat berperan besar dalam keberhasilan upaya pembangunan negara-negara berkembang. Berkaitan dengan tatanan perdagangan internasional yang baru ini berarti bahwa ketentuan dasar "keterbukaan pasar" harus dilaksanakan secara konsekuen, agar negara-negara berkembang benar-benar mempunyai kesempatan untuk memanfaatkan dampak-dampak positif dari perdagangan bebas. Pada saat ini rincian ketentuan Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization/WTO*) masih belum begitu bersahabat terhadap negara-negara berkembang, karena misalnya justru kelompok produk-produk di mana negara-negara berkembang mempunyai keunggulan komparatif, masih belum sepenuhnya menjadi bagian dari ketentuan WTO.<sup>7</sup>

Selanjutnya ketentuan WTO juga jangan terlalu dipenuhi dengan standar-standar sosial dan lingkungan hidup yang berorientasi kepada keadaan negara-negara industri sehingga tidak selalu sesuai dengan kebutuhan negara-negara berkembang. Di-

kaitkannya standar-standar seperti ini dengan kebijakan perdagangan juga mengandung bahaya akan disalahgunakan untuk tujuan proteksionistis. Kelihatannya kompetensi tatanan perdagangan, tatanan sosial dan tatanan lingkungan hidup sebaiknya tetap dibiarkan diatur secara terpisah, dan lembaga-lembaga internasional yang berwenang di masing-masing sektor tersebut (*WTO*, Organisasi Buruh Internasional (*International Labour Organization/ILO*), Organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization/WHO*), Perjanjian Lingkungan Hidup Internasional) perlu ditingkatkan kewenangannya dalam rangka melaksanakan tugas-tugasnya masing-masing (perdagangan bebas, perlindungan hak-hak sosial mendasar, perlindungan lingkungan hidup global) (untuk pembahasan lebih mendalam mengenai permasalahan ini, lihat *Gans* (2000) dan *Langhammer* (1999)).

Dalam sektor investasi langsung, suatu perjanjian investasi multilateral sebagai landasan ketentuan investasi langsung luar negeri dapat mempunyai dampak positif. Perjanjian multilateral ini sebaiknya dicetuskan oleh negara-negara industri di mana perjanjian ini dapat menyempurnakan perencanaan sehingga meningkatkan daya tarik bagi investasi langsung, karena meningkatkan transparansi dan meningkatkan posisi perundingan negara-negara calon penerima investasi terhadap perusahaan calon investor.

Dengan semakin terintegrasinya pasar keuangan secara internasional maka upaya liberalisasi nasional sebaiknya dilengkapi suatu liberalisasi tingkat internasional. Inti dari diskusi saat ini adalah pertanyaan: apakah perlu ada *lender of last*

<sup>7</sup>Sebagai contoh, ekspor hasil pertanian negara berkembang dikenakan bea tinggi serta disaingi subsidi ekspor yang diberikan kepada produsen hasil pertanian negara-negara industri (terutama Uni Eropa).



resort.<sup>8</sup> Pembentukan institusi ini -- atau dilaksanakannya fungsi ini oleh Dana Moneter Internasional (*International Monetary Fund/IMF*) misalnya -- masih diperdebatkan karena akan menyebabkan permasalahan *moral hazard*.<sup>9</sup> *Moral hazard* ini dapat dihindari, kalau misalnya ekonomi swasta lebih diwajibkan untuk mempersiapkan diri terhadap risiko. IMF dan Bank Dunia juga perlu kembali membatasi tugas kompetensi di antara kedua lembaga, di mana Bank Dunia sebagai *knowledge bank* sebaiknya menangani masalah-masalah sosial dan pelestarian lingkungan hidup.

Seperti telah disinggung sebelumnya, agar negara-negara berkembang berhasil berintegrasi dengan ekonomi dunia, maka infrastruktur kelembagaan yang diperlukan harus dibangun. Tetapi usulan yang berkaitan dengan kebijakan nasional mengenai pembangunan kelembagaan telah menunjukkan bahwa infrastruktur tersebut jangan hanya dikembangkan dengan memperhatikan aspek perdagangan luar negeri saja. Kalau kapasitas keuangan dan administrasi terbatas, maka bias kebijakan pembangunan yang terlalu mengutamakan perdagangan luar negeri akan menyebabkan sektor-sektor pembangunan yang relevan lainnya menjadi terabaikan. Oleh karena itu masyarakat internasional perlu memperhatikan agar negara tertinggal tidak terbebani ber-

lebih akibat keharusan memenuhi perjanjian-perjanjian multilateral.

Kenyataan yang sama berlaku terhadap persyaratan dari program-program reformasi yang turut disusun oleh IMF dan Bank Dunia (*Hemmer and Marienburg, 2000*). Perjanjian semacam ini memang pada umumnya mengandung ketentuan-ketentuan khusus dan jangka waktu peralihan bagi negara-negara berkembang, tetapi umumnya masa penyesuaian yang diberikan terlalu singkat. Dalam kaitan ini Perjanjian mengenai aspek-aspek perdagangan dari kekayaan intelektual (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights/TRIPS*) sering dikritik. Perjanjian ini memang menguntungkan negara-negara berkembang yang teknologinya sudah maju, karena perlindungan paten yang lebih baik akan mendorong investasi di sektor-sektor teknologi tinggi dan juga membantu perkembangan teknologi di negara yang bersangkutan. Tetapi perjanjian ini menuntut kepada negara-negara terbelakang pembentukan institusi-institusi yang mahal demi pelaksanaan pengawasan hak kekayaan intelektual, sedang manfaat yang diterima oleh negara-negara tertinggal dari perjanjian tersebut sangat terbatas. Negara-negara tertinggal jarang memiliki kapasitas teknologi yang akan diuntungkan oleh perjanjian tersebut, dan mereka harus pula membayar lebih mahal untuk barang-barang yang dilindungi paten (obat-obatan, benih pertanian, piranti lunak, dan sebagainya) (*Wiemann, 1999: 38*). Oleh karena itu, perjanjian tingkat multilateral harus selalu dipertimbangkan dari sudut pandang biaya-manfaat yang berorientasi pembangunan, sehingga dapat diketahui apakah bagi negara-negara berkembang beban biaya dan administratif

<sup>8</sup>Fungsi *lender of last resort* adalah fungsi penting bank sentral nasional. Di tingkat internasional ini berarti bahwa ada institusi supranasional yang pada saat krisis menyediakan likuiditas krisis secukupnya apabila diperlukan.

<sup>9</sup>Istilah *moral hazard* berarti bahwa kalau terdapat asimetri informasi antarmitra transaksi, maka apabila terjadi pengurangan risiko yang jelas, salah satu pihak akan melakukan tindakan-tindakan lebih berisiko daripada sebelumnya.



perjanjian itu melebihi manfaat yang mereka peroleh.

## Konsekuensi terhadap Kerja Sama Pembangunan

Strategi-strategi pembangunan yang berorientasi globalisasi negara-negara berkembang seperti ini dapat didukung oleh kerja sama pembangunan. Dalam kaitan ini diperlukan seleksi prioritas yang ketat. Kerja sama pembangunan diharapkan dapat membantu turut sertanya suatu negara dalam globalisasi, di mana kerja sama pembangunan terutama dapat berperanserta membangun institusi setempat dan kualitas lokasi lainnya. Ini berarti bahwa konsultasi bantuan asing akan semakin bermakna. Konsultasi bantuan asing dapat mendukung *good governance*, pembangunan institusi, memperbaiki kerangka hukum serta mendorong perkembangan ekonomi swasta, sehingga persyaratan kerangka untuk investasi swasta semakin menarik. Di samping itu daya tarik lokasi dapat ditingkatkan melalui proyek-proyek infrastruktur dan pendidikan, sehingga biaya transaksi internasional menurun dan pengembangan modal sumber daya manusia dipengaruhi secara positif. Terutama untuk sektor terakhir perlu juga dimanfaatkan peluang kemitraan antara pemerintah-swasta.

Namun banyak dari aktivitas di atas baru terasa dampaknya secara jangka panjang. Oleh karena itu aktivitas pembangunan dan pengentasan kemiskinan berjangka menengah tidak boleh diabaikan, walaupun tidak berperanserta langsung terhadap globalisasi.

Dalam upaya pemberdayaan agar dapat berperanserta dalam globalisasi, lembaga-

lembaga internasional sektor keuangan dan lembaga internasional lainnya perlu diikutsertakan. Terutama berkaitan dengan implementasi program-program reformasi yang disepakati bersama lembaga-lembaga tersebut, maka lembaga-lembaga internasional itu dapat membantu negara-negara berkembang melalui bantuan keuangan maupun teknis.

Kerja sama pembangunan bilateral maupun multilateral juga perlu mendorong mewujudkan tujuan-tujuan sosial, lingkungan hidup dan hak-hak asasi manusia di negara-negara berkembang, namun jangan sampai mengganggu daya saing negara-negara tersebut.

Di samping mendukung pusat-pusat modernitas di negara-negara berkembang yang miskin dan semakin meningkatnya peran kerja sama pembangunan multilateral, maka dukungan terhadap terwujudnya dialog politik antarnegara berkembang juga merupakan konsekuensi dari kerja sama pembangunan yang ingin membantu turut sertanya suatu negara dalam globalisasi.

Yayasan-yayasan politik yang mempunyai jaringan kontak internasional dapat mempunyai peran penting dalam mendorong terjadinya dialog antarnegara berkembang. Kegiatan yayasan politik dapat berlangsung dalam sektor pengurangan kelelahan informasi, aktivitas pendidikan dan dalam perbaikan struktur kelembagaan. Di negara-negara berkembang, yayasan-yayasan politik juga perlu mendesak ditambahkan komponen sosial terhadap ekonomi pasar justru dalam era globalisasi, dan di Jerman mereka perlu mengurangi rasa takut masyarakat terhadap globalisasi melalui penyebaran informasi akan saling keter-



kaitan. Di samping itu dukungan terhadap demokratisasi tetap merupakan tugas utama yayasan-yayasan politik, karena demokratisasi juga mendukung proses perkembangan ekonomi negara-negara berkembang dalam era globalisasi ini.

## RANGKUMAN

Pembahasan dalam studi ini mencapai kesimpulan bahwa globalisasi meningkatkan peluang kemakmuran bagi negara-negara berkembang. Tetapi agar dampak peningkatan kemakmuran dari globalisasi mulai berakar, negara-negara berkembang perlu memenuhi sejumlah persyaratan. Stabilitas politik dan hukum, kelengkapan minimal infrastruktur kelembagaan dan material serta modal awal sumber daya manusia merupakan persyaratan dasar tak terhindarkan agar dapat berpartisipasi secara berhasil dalam proses globalisasi.

Banyak di antara negara-negara paling miskin tidak memenuhi persyaratan dasar tersebut. Oleh karena itu pernyataan yang sering diutarakan, yang mengatakan bahwa negara-negara tersebut akan menderita di bawah globalisasi dan tingkat kesejahteraan penduduknya akan semakin menurun, tidak dapat diterima. Justru kurangnya kemampuan berpartisipasi dalam globalisasi itulah yang menyebabkan terhambatnya proses pembangunan di negara-negara itu. Konsekuensi dari kenyataan itu adalah bahwa pembangunan negara-negara itu semakin tertinggal dibandingkan dengan negara-negara yang berpartisipasi dalam globalisasi.

Faktor yang paling penting agar mampu berperanserta dalam globalisasi adalah pembenahan struktur nasional. Oleh karena

itu tanggung jawab utama keberhasilan berperanserta pada globalisasi ini ada di tangan para pengambil keputusan setempat.

Tetapi masyarakat internasional memang mempunyai kemungkinan (dan kewajiban) untuk mendukung pembentukan struktur-struktur yang diperlukan melalui kerja sama pembangunan. Lebih jauh dari itu negara-negara industri mempunyai tanggung jawab untuk memastikan bahwa globalisasi berlangsung dalam alur yang dapat dipertanggungjawabkan sehingga semua negara diuntungkan. Perilaku sejumlah negara industri saat ini -- misalnya dalam sektor pertanian yang penting untuk negara-negara berkembang (subsidi ekspor Uni Eropa, liberalisasi yang tertunda) -- kalau dipandang dari sudut pandang kebijakan pembangunan bersifat kontraproduktif.

## KEPUSTAKAAN

- Balasubramanyam, V.N.; Salisu, M.; and Sapsford, D. 1999. "Foreign Direct Investment as an Engine of Growth", *The Journal of International Trade & Economic Development*, Vol. 8, No. 1, S. 27-40.
- Blomström, M.; Globerman, S.; and Kokko, A. 1999. "The Determinants of Host Country Spillovers from Foreign Direct Investment: Review and Synthesis of the Literature", *SSI/EFI Working Paper Series in Economics and Finance*, No. 239.
- BMZ. 1999. "Globalisierung und Entwicklungszusammenarbeit -- Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung", *BMZ aktuell* Nr. 103, Juni 1999.
- Borensztein, E.; De Gregorio, J.; and Lee, J.W. 1998. "How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?", *Journal of International Economics*, Vol. 45, S. 115-135.



- Chen, C.; Chang, L.; and Zhang, Y. 1995. "The Role of Foreign Direct Investment in China's Post-1978 Economic Development", *World Development*, Vol. 23, No. 4, S. 691-703.
- Gans, O. 2000. "Umwelt- und Sozialstandards: Eine offene Flanke der Welthandelsordnung?" dalam Scholing, E. (Hrsg.), *Währung und wirtschaftliche Entwicklung*, Festschrift für Vincenz Timmermann zum 65. Geburtstag, Berlin.
- Gottwald; Hemmer. 1998. "Entwicklungsländer im Zeitalter der Globalisierung: Regionale Trends und Wirtschaftspolitische Empfehlungen", *Entwicklungsökonomische Diskussionsbeiträge*, No. 26, Gießen.
- Hasse, R. 1996. "Globalisierung versus Protektionismus" dalam Reinhold Biskup (Hrsg.): *Globalisierung und Wettbewerb*, 2., unveränderte Auflage, Bern/Stuttgart/Wien; Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Band 63, S. 285-327.
- Hemmer, H.R. 2000. "Möglichkeiten und Grenzen einer besseren Einbeziehung der LLDC's in das System der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung", *Entwicklungsökonomische Diskussionsbeiträge*, No. 28, Gießen.
- Hemmer, H.R.; Bubl, K.; Kruger, R.; and Marienburg, H. 2000. *Die Entwicklungsländer im Globalisierungsprozess -- Opfer oder Nutznieher?*, Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin.
- Hemmer, H.R.; Marienburg, H. 2000. "Ökonomische Strukturanpassungspolitik in Entwicklungsländern", *Entwicklungsökonomische Diskussionsbeiträge*, No. 29, Gießen.
- IMF. 1999. *Balance of Payments Statistics Yearbook*, Washington, D.C.
- IMF. 1987. *Balance of Payments Statistics Yearbook*, Washington, D.C.
- Krüger, W. 1999. "Konsequenzen der Globalisierung für Strategien, Fähigkeiten und Strukturen der Unternehmung" dalam Giesel, F.; Glaum, M. (Hrsg.), *Globalisierung: Herausforderung an die Unternehmensführung zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Festschrift für Prof. Dr. Ehrenfried Pausenberger, München, S. 17-48.
- Langhammer, R. 1999. "The WTO and the Millennium Round: Between Standstill and Leapfrog", *Kieler Diskussionsbeiträge*, No. 352, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Narula, R.; and Dunning, J.H. 2000. "Industrial Development, Globalization and Multinational Enterprises: New Realities for Developing Countries", *Oxford Development Studies*, Vol. 28, No. 2, S. 141-167.
- Nunnenkamp, P.; Gundlach, E.; and Agarwal, J.P. 1994. *Globalisation of Production and Markets*; Kieler Studien 262, Tübingen.
- Sachs, J.D.; and Warner, A.M. 1995. "Economic Reform and the Process of Global Integration", *Brooking Papers on Economic Activity*, No. 1, S. 1-118.
- Senti, R. 1994. "Die neue Welthandelsordnung-Ergebnisse der Uruguay-Runde, Chancen und Risiken", *Ordo-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Band 45, S. 301-314.
- Stengel, H. 1995. *Grenzen und Spielräume nachhaltiger Entwicklung der Dritten Welt*, Abhandlungen zur Nationalökonomie, Band 2, Berlin.
- Straubhaar, T. 1996. "Standortbedingungen im globalen Wettbewerb" dalam Biskup, R. (Hrsg.): *Globalisierung und Wettbewerb*, 2., unveränderte Auflage, Bern/Stuttgart/Wien.
- Tsai, P.L. 1995. "Foreign Direct Investment and Income Inequality: Further Evidence", *World Development*, Vol. 23, No. 3, S. 469-483.
- UNCTAD. 1999. *World Investment Report 1999 Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*, New York.
- Wiemann, J. 1999. "Die Entwicklungsländer vor der neuen WTO-Runde", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 46-47/99, S. 32-39.
- World Bank. 2000. *World Development Indicators 2000*, Washington, D.C.



# Potensi *Governance* dalam Kaitan dengan Pasca Program Perbaikan Kampung\*

Raphaella Dewantari Dwianto

*Perubahan cara pemerintahan dari government ke governance saat ini menjadi topik pembahasan di kalangan pakar ilmu-ilmu sosial. Konsep governance muncul dari usaha untuk memahami perubahan cara dan gaya pemerintahan dalam sistem politik ekonomi Eropa Barat setelah 1970-an, kemudian berkembang mencakup cara organisasi institusional dan pembentukan tatanan dalam rangka pelaksanaan strategi kongkret dan penerapan kebijakan. Di artikel ini, penulis berangkat dari usaha memahami konsep governance dengan mengangkat argumen dari Jessop, Stoker dan Rhodes. Penulis akan memfokuskan pembahasan pada potensi governance dalam pasca program perbaikan kampung di Jakarta, dikaitkan dengan kemungkinan membangun sebuah struktur urban governance.*

## PENDAHULUAN

KONSEP atau ide baru yang muncul dalam ilmu-ilmu sosial tidak saja dapat membimbing kita ke penemuan wilayah-wilayah permasalahan baru, akan tetapi juga dapat menjadi pembuka jalan menuju suatu sudut pandang baru bagi permasalahan-permasalahan yang sudah ada sebelumnya. Salah satu di antara konsep-konsep baru tersebut adalah governance.<sup>1</sup> Dewasa ini, *governance* menjadi pusat perhatian para akademisi ne-

gara-negara Barat, dan ini dapat dilihat pula dari semakin menghangatnya perdebatan yang mengarah pada pembentukan teori mengenai konsep ini.

Perdebatan mengenai *governance* pada awalnya terlahir dari usaha para akademisi untuk mengerti perubahan cara dan gaya pemerintahan dalam sistem politik ekonomi negara-negara Eropa Barat setelah tahun 1970-an, melalui suatu pemahaman empiris. Perdebatan mengenai *governance* ini kemudian meluas melampaui batas-batas geografis Eropa Barat dan berkembang menjadi perdebatan mengenai cara organisasi institusional dan pembentukan tatanan dalam rangka pelaksanaan strategi-strategi yang kongkret dan

---

\* Penelitian lapangan untuk program perbaikan kampung Jakarta yang menjadi bagian dalam tulisan ini didukung oleh dana penelitian dari *the Toyota Foundation individual research fund* (A) tahun fiskal 2000.

<sup>1</sup> Dalam bahasa Indonesia dapat dipakai kata "penadbiran" untuk *governance*. Akan tetapi penulis akan tetap menggunakan istilah dalam bahasa

---

Inggris, untuk memudahkan pembandingannya dengan *government*.



penerapan kebijakan-kebijakan. Dengan berpijak pada kecenderungan topik perdebatan di kalangan akademisi tadi, di dalam tulisan ini penulis akan melakukan peninjauan terhadap topik *local governance* yang muncul di tingkat manajemen perkotaan. Penulis akan mencoba melihat permasalahan dan potensi yang dimiliki oleh *local governance*, dengan menempatkannya sebagai organisasi institusional yang didirikan di antara para *stakeholders* maupun institusi terkait, dengan melalui serangkaian proses perencanaan pembentukan institusi tingkat yang lebih tinggi, dan proses penetapan? pelaksanaan? evaluasi atas strategi-strategi kongkret perkotaan, khususnya di DKI Jakarta. Dalam tulisan ini, strategi kongkret perkotaan mengacu ke program perbaikan kampung di perkotaan, yang selama ini menjadi objek penelitian lapangan yang dilakukan oleh penulis.

Untuk itu, pada bagian awal tulisan ini penulis akan mengetengahkan beberapa argumen mengenai *governance* dengan berpijak pada konsep-konsep yang diajukan oleh Bob Jessop, Gerry Stoker, dan Rod A.W. Rhodes, dengan meletakkan fokus pada latar belakang dan karakteristik dari kerangka konsep *governance* itu sendiri. Pada bagian berikutnya penulis akan mengamati perspektif analisis *governance* ini dengan mengaitkannya pada program perbaikan kampung. Melalui tahap penguraian seperti disebutkan di atas, penulis ingin menjelaskan bahwa problematika dalam manajemen perkotaan atau kebijakan perkotaan yang selama ini dipusatkan pada *local government* kini sedang mengalami pergeseran ke *local governance*.

## PERUBAHAN CARA PEMERINTAHAN: DARI GOVERNMENT MENJADI GOVERNANCE

Dalam argumennya, Jessop mengemukakan bahwa di dalam masyarakat Fordism, di mana model yang dominan adalah model produksi massal – konsumsi massal di bawah sistem Taylor, atau dengan kata lain di dalam masyarakat di mana konsumsi dari kelas pekerja itu sendiri dimasukkan sebagai satu bagian dari proses penggandaan kapital dan sebagian besar dari hubungan sosial di masyarakat tersebut bersifat hirarkis, cara pemerintahan yang sesuai adalah bentuk hierarkis atas-bawah yang dipimpin oleh negara (*state-guided top-down hierarchical form*) yang didasarkan pada penciptaan kebijakan permintaan yang efektif dan jaminan sosial yang bersifat redistributif melalui pengeluaran negara (Jessop, 1997). Inilah yang kita kenal dengan sebutan *government*. Sehubungan dengan ini, Stoker menguraikan pandangannya mengenai *government* sebagai berikut (Stoker, 1998:17):

"Anglo-American political theory uses the term 'government' to refer to the formal institutions of the state and their monopoly of legitimate coercive power. Government is characterized by its ability to make decisions and its capacity to enforce them. In particular government is understood to refer to the formal and institutional processes which operate at the level of the nation state to maintain public order and facilitate collective action".

Namun demikian, negara kesejahteraan Fordism dan Keynesian yang disebutkan di atas saat ini mengalami kegoyahan seiring dengan timbulnya perubahan-perubahan dalam paradigma teknologi dari



Fordism itu sendiri, termasuk di dalamnya pengenalan mengenai sistem produksi yang fleksibel, fleksibilitas mata uang internasional dan kapital, liberalisasi pasar-pasar komoditas, tenaga kerja dan jasa, yang juga dibarengi oleh transformasi ruang ekonomis dan politis (Jessop menyebutnya *relativistication of scale*) (Jessop, 1998a).<sup>2</sup> Dalam kondisi demikian, yang diharapkan dari negara bukan lagi semata-mata menjamin tersedianya lapangan pekerjaan bagi setiap anggota usia produktif, melainkan lebih pada memberikan prioritas bagi realisasi daya saing di dunia internasional melalui intervensi ke sektor-sektor permintaan. Untuk dapat memenuhi fungsi tersebut, di satu pihak negara perlu berusaha mengatasi permasalahan-permasalahan spesifik di tingkat lokal. Akan tetapi, sangat sulit bagi negara untuk dapat menerapkan kebijakan-kebijakan terinci yang sanggup menjawab setiap permasalahan di tingkat lokal. Dengan demikian, negara dituntut untuk mendelegasikan kewenangan kepada tingkat yang lebih rendah, yakni pemerintah daerah. Di lain pihak, semakin tidak dapat dipungkiri bahwa negara tidak mampu lagi menangani masalah-masalah yang muncul dalam skala yang melampaui batasan negara. Sehubungan dengan ini, negara juga dihadapkan pada keharusan mendelegasikan kewenangan untuk penentuan kebijakan dan peraturan kepada lembaga-lembaga ekstra-nasional (Jessop, 1994).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Dasar dari argumen ini adalah paradigma regulasi, dan untuk penjelasan lebih jauh tentang ini lihat Lipietz (1998).

<sup>3</sup>Hal ini sering dikatakan sebagai *principle of subsidiarity* yang menyerahkan permasalahan yang

Kedua kondisi tersebut di atas menunjukkan bahwa perangkat negara-bangsa sedang mengalami ketidakberdayaan, sementara itu yang semakin berkembang adalah pengaturan kebijakan yang bersifat intermestik (internasional + domestik) dan interlokal (internasional + lokal) namun transnasional. Kemudian, argumen dari Stoker di atas, yaitu mengenai *government* yang menekankan pada proses formal dan institusional yang beroperasi di tingkat negara-bangsa untuk menjaga tata masyarakat dan memfasilitasi tindakan kolektif, telah kehilangan arti, sehingga dari sini muncullah berbagai bentuk *governance* yang memiliki sifat lebih terdesentralisasi. Argumen mengenai *governance* yang senantiasa dibedakan dari *government* tadi memiliki karakteristik yaitu menempatkan negara-bangsa dalam posisi horisontal terhadap berbagai organisasi yang menjalankan peran masing-masing dalam bermacam-macam bentuk kemitraan, dan memandang intervensi oleh negara sebagai sesuatu yang non-hierarkis dan lebih terdesentralisasi. Dengan pemahaman atas *governance* yang demikian ini, titik perhatian lebih ditekankan pada meningkatnya kesempatan untuk menjembatani pengaturan-pengaturan kebijakan yang tidak diberi embel-embel hak-hak istimewa, dengan manajemen perkotaan atau kebijakan urban yang didasarkan pada inisiatif masyarakat lokal.

---

dekat dengan kehidupan sehari-hari komunitas tertentu kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah, dan pemerintahan transnasional menangani hal-hal yang melampaui batasan teritorial maupun kemampuan negara.



Berdasarkan penjelasan di atas, bagian berikut dari tulisan ini akan menguraikan secara kongkret mengenai perumusan dan orientasi dari konsep *governance* yang dalam hal ini senantiasa dilihat sebagai sesuatu yang sama sekali berbeda dari *government* yang disertai kontrol dari pusat (oleh negara).

## GOVERNANCE SEBAGAI BENTUK CO-GOVERNMENT

Dewasa ini, kemampuan negara dalam menjalankan (mengelola) pemerintahan, yang oleh Jessop dijabarkan sebagai kemampuan mengambil berbagai keputusan serta melaksanakan keputusan tersebut, mengalami kemunduran sedemikian rupa sehingga dalam hal pengaturan berbagai hubungan di bidang ekonomi dan sosial, peran negara semakin menyusut. Sebagai gantinya, muncul *governance* sebagai suatu gaya pengelolaan non-hierarkis yang mengusahakan penyesuaian dan koordinasi di antara berbagai organisasi dalam suatu hubungan timbal-balik. Mengenai *governance* sendiri telah banyak dibahas oleh para pakar ilmu sosial, dan untuk itu penulis akan mengemukakan secara singkat tiga akademisi yang mengajukan pemikiran masing-masing mengenai *governance*, yaitu Jessop, Stoker dan Rhodes.

Jessop menempatkan *governance* sebagai model heterarki (*heterarchy*) dan pengelolaan yang bersifat dari dan oleh diri sendiri (*self-organizing*), dengan tiga sifat khusus: *Pertama*, merupakan jaringan antarperseorangan yang bersifat dari dan oleh diri sendiri; *kedua*, merupakan koordinasi antarorganisasi yang dicapai

melalui musyawarah; dan *ketiga*, merupakan pengarahan/pelaksanaan yang dilakukan bersama di antara sistem, dengan sifat tidak terpusat di satu titik, dan ditengahi oleh wacana tertentu. Jessop memberikan paparan lebih lanjut mengenai ketiga karakteristik di atas. Yang dimaksudnya dengan jaringan antarperseorangan yang bersifat dari dan oleh diri sendiri (karakteristik pertama) adalah bahwa tiap individu dengan jelas menunjukkan fungsi masing-masing, namun tidak dipaksa untuk berpartisipasi dalam institusi maupun organisasi tertentu. Karakteristik kedua yang menyebutkan koordinasi antarorganisasi melalui musyawarah menunjuk pada perundingan (*negosiasi*) untuk mencapai "kesepakatan strategis" yang didasarkan pada keuntungan bersama, atau dengan kata lain merupakan usaha penyesuaian dan koordinasi untuk mengatur sumber-sumber daya utama yang saling diperlukan satu sama lain dalam rangka mewujudkan hasil yang menguntungkan bagi setiap pihak. Karakteristik *ketiga*, yaitu pengarahan bersama oleh sistem-sistem yang tidak terpusat di satu titik dan ditengahi wacana tertentu tadi senantiasa mempertimbangkan pengaruh yang mungkin ditimbulkan oleh jalan pikiran tiap sistem terhadap sistem lainnya, dan menjalankan pelaksanaan (pengaturan) yang bersifat plural dan tidak tersentralisasi.

Jessop menekankan bahwa individu, organisasi, institusi dan sistem yang ikut serta dalam tiga bentuk karakteristik tersebut, masing-masing mempertahankan keotonomiannya terhadap pihak lain, namun tetap saling berkait dalam suatu mekanisme, sambil saling terus meng-



usahakan penyesuaian sebagai pihak-pihak yang saling tergantung satu sama lain. Karena tiap pihak mempertahankan logika masing-masing yang bersifat khusus dan pelik, maka sebuah institusi atau sistem tidak akan mungkin menerapkan penguasaan menyeluruh dan sepenuhnya terhadap institusi atau sistem tertentu (Jessop, 1998b).

Sementara Stoker melihat *governance* sebagai "keragaman bentuk pengelolaan yang berbasis pada prinsip kemitraan dua arah". Salah satu dasar dari pandangan Stoker tersebut adalah kenyataan bahwa baik di antara pelaku publik maupun swasta, tidak ada yang memiliki kapasitas pengetahuan maupun sumber-sumber yang memungkinkannya untuk dapat mengatasi berbagai masalah seorang diri, dan bahwa kini pembatas di antara sektor publik dan swasta, maupun batasan di dalam sektor-sektor itu sendiri telah menjadi kabur. Selanjutnya, Stoker mengemukakan bahwa kemitraan dalam *governance* terdiri dari tiga pilar: *Pertama*, hubungan *principal-agent* yang bersifat pemberian kepercayaan untuk pelaksanaan, dan bukan berdasar pada hubungan atasan-bawahan. *Kedua*, musyawarah antarorganisasi untuk suatu proyek bersama, yang memungkinkan tiap organisasi mencapai tujuan masing-masing justru melalui usaha saling menyesuaikan dan memadukan kapasitas yang dimiliki. *Ketiga*, koordinasi sistematis yang mengembangkan visi dan kemampuan pelaksanaan bersama dari segenap organisasi, serta memilih/menggunakan tatanan maupun struktur untuk diterapkan di antara organisasi-organisasi terkait (Stoker, 1998).

Sementara itu, Rhodes memahami *governance* sebagai "cara baru pemerintahan masyarakat" yang merupakan "jaringan antarorganisasi dari dan oleh diri sendiri". Karakteristik jaringan yang dikemukakan oleh Rhodes ini meliputi: *Pertama*, "saling ketergantungan antarorganisasi" yang justru menjadi jembatan yang menghubungkan batas-batas di antara sektor publik, sektor swasta, dan sektor volunteer. *Kedua*, "interaksi berkelanjutan di antara anggota dalam jaringan" yang didasarkan pada perlunya melakukan tukar-menukar berbagai sumber, serta mendiskusikan berbagai tujuan bersama. *Ketiga*, "interaksi yang kompetitif" yang disesuaikan menurut aturan-aturan yang telah dimusyawarahkan dan disepakati oleh para anggota dalam jaringan, dan yang didasarkan pada rasa saling percaya. *Keempat*, sifat otonomi relatif terhadap negara (Rhodes, 1996).

Tabel 1 menunjukkan definisi dan karakteristik *governance* dari ketiga pakar ilmu sosial yang telah diuraikan di atas. Tampak jelas bahwa, berbagai faktor yang membentuk masyarakat tetap mempertahankan keotonomiannya, sementara masing-masing menerapkan strategi maupun rencananya dalam suatu hubungan tumpang-tindih dengan faktor-faktor pembentuk lainnya. Di sini dapat dilihat adanya pengaruh dari "teori *autopoiesis*".<sup>4</sup> Sifat-sifat khusus yang dapat ditarik dari situ adalah: *Pertama*, pengorganisasian dari dan oleh diri sendiri, otonomi, ke-

<sup>4</sup> *Autopoiesis* pada awalnya merupakan terminologi untuk sistem sematologi yang memiliki arti "menghasilkan sendiri". Teori ini menunjukkan bahwa sistem secara berkelanjutan mereproduksi faktor-faktor dari sistem itu sendiri.



Tabel 1

## DEFINISI GOVERNANCE DAN KARAKTERISTIKNYA

	Definisi	Karakteristik	Sumber
Jessop, B.	Berbagai model <i>heterarchy</i> (pengelolaan dari dan oleh diri sendiri)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jaringan antarpemerintahan dari dan oleh diri sendiri</li> <li>• Koordinasi antarorganisasi melalui musyawarah</li> <li>• Pelaksanaan bersama antarsistem, tidak terpusat di satu titik dan ditengahi wacana tertentu</li> </ul>	Jessop (1998b)
Stoker, G.	Model beragam dari kemitraan timbal-balik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hubungan <i>principal-agent</i></li> <li>• Musyawarah antarorganisasi</li> <li>• Koordinasi sistematis (kemitraan)</li> </ul>	Stoker (1998)
Rhodes, RAW.	Jaringan antarorganisasi, dari dan oleh diri sendiri	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Saling ketergantungan antarorganisasi</li> <li>• Interaksi berkelanjutan, antar-anggota dalam jaringan</li> <li>• Interaksi kompetitif</li> <li>• Otonomi relatif terhadap negara</li> </ul>	Rhodes (1996)

mitraan, saling ketergantungan, penyesuaian; *kedua*, hubungan multi-strata, plural, horisontal; *ketiga*, relativisasi penempatan sektor publik yang di dalamnya termasuk juga negara. Dalam arti luas, *governance* dimengerti sebagai keseluruhan dari semua organisasi, termasuk organisasi atau sistem hierarkis yang menjadi faktor penting pemerintahan (*government*).<sup>5</sup> Konsep dari Jessop, Stoker, dan Rhodes di atas mengemukakan *governance* dalam arti sempit dengan membandingkannya dengan *government*. Dalam hal ini, *governance* dilihat sebagai institusi pengorganisasian dari dan oleh diri sendiri, dan terdiri dari berbagai or-

ganisasi yang relatif mandiri, atau dengan kata lain, *governance* termasuk dalam kategori *co-government*.

Konsep *governance* seperti tersebut di atas sudah dibuktikan keefektifannya melalui, antara lain, semakin meningkatnya kegiatan organisasi non-pemerintah dan nirlaba, semakin bertambah pentingnya organisasi yang melampaui batas-batas negara seperti Uni Eropa dan NAFTA (*North American Free Trade Area*), semakin meningkatnya jumlah proyek kerja sama antara sektor publik dan swasta, berkembangnya kecenderungan swastanisasi pekerjaan umum, serta desentralisasi. Akan tetapi, di sini sepatutnya kita melihatnya sebagai sesuatu yang saling berhubungan secara organik, yang menunjukkan adanya perubahan cara pemerintahan secara keseluruhan, dan tidak sekadar melihatnya sebagai kasus yang terpisah-pisah. Di samping itu, untuk menguji keabsahan

<sup>5</sup> Seperti yang ditunjukkan oleh Ueki (1999), di dasar pendekatan *governance* ini terletak satu sistem perumusan pemikiran dari sudut pandang yang mengidentifikasi cara-cara organisasi institusional dan pembentukan tatanan, dalam rangka pelaksanaan strategi-strategi kongkret dan penerapan kebijakan-kebijakan.



konsep dalam ilmu-ilmu sosial, kita juga perlu meninjau kemampuan adaptasi dari konsep *governance* ini di luar batasan waktu dan ruang.

Sehubungan dengan itu, dalam bagian berikut penulis akan melihat kembali efektivitas dan kemampuan adaptasi dari konsep *governance* di atas. Untuk itu penulis akan mengetengahkan program perbaikan kampung sebagai objek pemikiran bagi konsep *governance*, mengingat program perbaikan kampung sendiri selama ini telah menjadi objek penelitian lapangan dari penulis.

## PROGRAM PERBAIKAN KAMPUNG SEBAGAI BENTUK PELAKSANAAN GOVERNMENT

Program perbaikan kampung yang dimulai di Jakarta tahun 1969 dengan nama proyek MHT (Muhamad Husni Thamrin), dikenal sebagai proyek perbaikan infrastruktur permukiman yang dalam pelaksanaannya mengikutsertakan penduduk di wilayah yang bersangkutan sehingga proyek MHT ini dikenal juga sebagai program perbaikan yang memasukkan prinsip swadaya. Sebelumnya, proyek-proyek perbaikan infrastruktur daerah permukiman lebih merupakan penggusuran tempat tinggal yang dikategorikan liar atau tidak layak. Di satu pihak, penggusuran justru membuat kondisi kemiskinan menjadi lebih parah karena program relokasi tanpa mempedulikan kondisi sosial ekonomi penduduk yang bersangkutan hanya akan menghapuskan kesempatan kerja bagi penduduk setempat. Di lain pihak, penggusuran cenderung menimbulkan keresahan sosial yang disebabkan oleh peng-

gunaan dana dalam jumlah sangat besar untuk perbaikan infrastruktur yang kemungkinan kembalinya dana tersebut sangat kecil, ditambah lagi dengan penerapan kekerasan fisik dalam usaha penggusuran penduduk.

Dalam hal ini, pelaksanaan proyek MHT di Jakarta membutuhkan relatif sedikit biaya, sementara proyek ini berusaha mengikutsertakan potensi penduduk kampung seefektif mungkin. Dengan demikian, tidak mengherankan bila proyek MHT mampu mendapatkan reputasi yang baik di dunia internasional. Berkaitan dengan hal ini, manfaat dari keikutsertaan penduduk sebagai dasar bagi program swadaya yang difokuskan pada menggali potensi ekonomi di dalam wilayah permukiman kumuh dan permukiman liar, tidak hanya berhubungan dengan bidang teknologi maupun kepentingan politik, seperti yang telah diemukakan oleh Ward et al. (1982),<sup>6</sup> namun juga beberapa hal berikut yang ditunjukkan oleh Taylor (1982), antara lain, potensi besar tenaga kerja, perencanaan dan pengambilan keputusan yang didasari oleh berbagai jaringan komunikasi lokal di dalam komunitas yang bersangkutan, dan pencerminan langsung kebutuhan penduduk di wilayah itu.

---

<sup>6</sup> Menurut Ward et al. (1982), bagi negara-negara dunia ketiga, pembangunan dengan memanfaatkan sumber daya manusia (tenaga kerja) yang jumlahnya sangat banyak dan murah akan lebih memungkinkan untuk dilaksanakan, apalagi mengingat sumber daya manusia yang demikian ini mengakar di komunitas setempat dan menggunakan teknologi yang sesuai dengan kondisi lokal, daripada mengejar pembangunan skala besar dengan mendirikan fasilitas-fasilitas modern untuk produksi yang akan menelan biaya besar.



Proyek MHT sendiri pada akhirnya menunjukkan hasil positif melalui pelaksanaannya yang difokuskan pada pembangunan infrastruktur dengan didukung terutama oleh dana Bank Dunia dalam periode pelaksanaan kedua (tahun 1974 hingga 1976) dan ketiga (tahun 1976 hingga 1979) (Devas, 1980). Kemudian, Taylor (1982) yang melakukan penelitian mengenai dampak program perbaikan kampung menyimpulkan bahwa di kampung-kampung yang mengalami perbaikan fisik melalui program ini, pendapatan keluarga di wilayah yang bersangkutan juga menunjukkan peningkatan, dan hal ini mendorong timbulnya inisiatif penduduk untuk berusaha memperbaiki kondisi bangunan rumah masing-masing.<sup>7</sup> Jelas di sini bahwa pengaruh fisik dari pelaksanaan program perbaikan kampung sudah diakui oleh masyarakat luas, dan salah satu faktor penting yang sering ditekankan sehubungan dengan hal ini adalah keberhasilan keikutsertaan penduduk setempat. Sebelum melihat lebih jauh lagi mengenai keikutsertaan penduduk, kita perlu terlebih dulu mengetahui proses pelaksanaan program perbaikan kampung atau proyek MHT ini.

Menurut Sawa (1994), permohonan untuk pembangunan kampung (atau RW) diterima per kecamatan. Berdasarkan ini kemudian unit perbaikan kampung DKI Jakarta atau BAPPEM (Badan Pelaksana

Pembangunan Proyek MHT) mulai mempelajari permohonan tersebut. Unit itu dibentuk sebuah unit yang lingkupnya mencakup bagian-bagian terkait di dalam kantor pemerintah daerah Jakarta.<sup>8</sup> Dari situ, unit memberikan penilaian mengenai derajat kepentingan, sifat mendesak, dan prioritas dari usulan pembangunan tadi berdasarkan standar resmi yang telah ditetapkan, kemudian menetapkan paket program pembangunannya. Dalam pelaksanaan program, penduduk di wilayah yang bersangkutan diharapkan menyumbangkan tenaga dan bahan material, meskipun pengarahan serta pengambilan keputusan dilakukan oleh rapat pertemuan penduduk yang diprakarsai oleh kecamatan. Dalam pertemuan-pertemuan ini penduduk mendapatkan pengarahan mengenai tahap-tahap dan cara pelaksanaan pembangunan dari teknisi-teknisi yang dikirim oleh pemerintah DKI Jakarta (Sawa, 1994). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa keikutsertaan penduduk sebenarnya hanya nama saja, dan pada kenyataannya penduduk hanya menyumbang tenaga dan bahan-bahan dasar. Seperti tampak dalam Tabel 2, keikutsertaan penduduk dalam penyusunan rencana amat kurang, sementara dalam pengelolaan program, camat atau lurah mewakili penduduk untuk bernegosiasi dengan unit program perbaikan kampung tadi. Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam MHT terdapat kondisi berat di atas (*top heavy*) (Devas, 1980).

---

<sup>7</sup> Hasil penelitian tentang kondisi ekonomi kampung yang dilakukan oleh Hayase et al. (1983) juga menunjukkan bahwa terdapat peningkatan pendapatan penduduk di wilayah yang mengalami proyek perbaikan kampung.

---

<sup>8</sup> Unit ini cenderung melimpahkan wewenang ke lembaga pemerintah di tiap wilayah pelaksanaan program perbaikan kampung.



Tabel 2

KEIKUTSERTAAN PENDUDUK DALAM MHT, TAHUN 1972

Nama Kampung	Keikutsertaan		Keikutsertaan dalam Hal		
	Ya	Tidak	Perencanaan	Sumbangan Tenaga	Sumbangan Material
(Jakarta Pusat)	57,63	40,13	4,01	45,99	28,05
Kramat Pulo	95,48	2,51	5,67	89,69	2,03
Kramat Lontar	75,21	12,82	0,00	32,35	4,90
Kramat Sawah	14,91	85,09	0,00	0,00	52,94
Paseban	13,64	85,91	9,68	0,00	35,48
Salemba Tengah	30,44	68,32	0,00	27,45	59,82
Kawikawi Barat	93,11	6,40	7,90	45,79	26,84
Jati Timur	90,98	9,02	7,40	86,78	5,78
Karet Kebon Kelapa	35,25	61,87	2,83	38,68	33,02
Karet Pintu Air	61,94	37,31	0,00	15,47	42,86
Dukuh Karet	69,82	26,54	1,48	18,81	59,41
(Jakarta Utara)	80,25	16,25	4,78	45,99	8,36
Koja-1	72,09	27,91	3,22	41,94	54,84
Mangga Dua	81,23	14,85	4,93	57,57	3,62
(Jakarta Barat)	55,21	34,43	5,76	52,55	26,14
Tanah Serial	80,48	18,34	3,61	55,80	10,15
Tanah Serial Utara	80,55	19,45	10,93	56,95	22,10
Jembatan Besi	66,11	31,47	2,87	52,76	24,94
Kali Baru	78,47	21,02	4,33	46,97	36,58
Jawa Krukut	7,04	91,08	5,26	57,89	10,53
(Jakarta Selatan)	55,21	34,43	4,76	61,14	12,05
Gembira	6,54	93,46	28,57	71,43	0,00
Bukit Duri Selatan	51,52	48,39	3,95	67,80	23,16
Kebon Baru	51,35	33,49	7,92	47,12	11,87
Menteng Dalam	70,68	11,81	2,63	67,46	7,66
(Jakarta Timur)	63,40	33,47	13,03	41,03	19,39
Kebon Nanas	46,98	50,27	7,74	44,75	22,10
Pisangan Baru	58,39	38,59	0,00	25,68	35,52
Waringin	44,50	52,00	4,17	25,00	9,37
Galuh Sari	100,00	0,00	23,91	28,26	21,74
Kebon Kelapa	56,93	36,63	9,37	19,53	29,69
Kayu Manis-1	55,47	44,53	2,92	67,88	20,44
Pal Meriam	63,43	32,73	2,76	45,59	15,17
Pisangan Lama	83,78	12,72	25,86	46,08	13,12
TOTAL DI JAKARTA	62,90	33,48	7,18	49,43	21,19

Sumber: Kantor Sensus dan Statistik DKI, dikutip dari Sawa (1994).

Sifat dari proyek MHT yaitu memasukkan prinsip "keikutsertaan penduduk" yang ternyata lebih merupakan "mobili-sasi penduduk" ini terus bertahan bahkan

semakin nyata pada paruh akhir proyek MHT di Jakarta, sejalan dengan sema-kin tampaknya "partisipasi" aktif pendu-duk melalui RT/RW. Ketika program per-



baikan kampung ini kemudian juga dikembangkan ke kota-kota lain di Indonesia, "mobilisasi penduduk" dalam program perbaikan kampung ini semakin mencolok dengan dilibatkannya RT/RW untuk menggalang "partisipasi" penduduk (Sawa, 1994). RT/RW itu sendiri, berdasarkan hasil penelitian lapangan yang dilakukan oleh Logsdon (1975), merupakan organisasi yang dibentuk dalam rangka menciptakan sebuah sistem untuk program pembangunan yang didasarkan pada gotong royong, di mana penduduk menyumbangkan sumber-sumber yang dimiliki, dan merupakan organisasi yang difungsikan sebagai jalur *top-down* dari pemerintah ke rakyat. Lebih jauh lagi, "mobilisasi penduduk" ini oleh Harms (1982) dikatakan sebagai sifat yang ditambahi dengan kontrol penduduk di tingkat wilayah tempat tinggal.

Dari penjelasan di atas, bila dilihat dari satu sudut pandang tertentu, bahwa program perbaikan kampung memiliki karakteristik swadaya, keikutsertaan penduduk, dan murah, yang saling berintegrasi dengan kuat hingga membentuk satu sistem yang dilaksanakan di bawah *government*.

## PASCA PROGRAM PERBAIKAN KAMPUNG DAN GOVERNANCE

Seperti dikemukakan tadi, cara pelaksanaan dalam program perbaikan kampung merupakan cara *government*, yang dalam hal ini berbeda dengan sistem Fordism, akan tetapi sejalan dengan proses perkembangan kebijakan pembangunan daerah di Indonesia yang pada dasarnya diarahkan ke kebijakan bagi integrasi nasional sebagai jawaban dari ge-

jolak kondisi politik yang menyertai ledakan jumlah penduduk di tahun 1950-an dan 1960-an. Tampak jelas bahwa yang menjadi dasar pemikiran dari program perbaikan kampung ini adalah teori *urban involution* dan *over-urbanization* yang menekankan pada hal-hal seperti misalnya keadaan peningkatan jumlah penduduk di daerah pedesaan pada masa setelah perang kemerdekaan sehingga mendorong migrasi dari pedesaan menuju perkotaan, membengkaknya kondisi kritis kampung dilihat dari banyaknya pekerja sektor informal di perkotaan serta kondisi perumahannya, terhentinya pembangunan perkotaan, dan semakin terkumpulnya kemiskinan di perkotaan.

Akan tetapi, bila kita melihat lebih jauh lagi, program perbaikan kampung yang sebagian memasukkan juga kebijakan integrasi nasional, dan yang dasar pemikirannya mencakup "urbanisasi yang mengalami distorsi" atau "urbanisasi tanpa industrialisasi", saat ini tidak lagi bisa bertahan begitu saja dalam situasi yang sudah berbeda. Pertama-tama perlu diingat bahwa kota Jakarta sendiri berkembang dan melebar dengan pesat, bergabung dengan kota-kota sekitarnya membentuk suatu wilayah metropolitan Jabotabek (Jakarta, Bogor, Tangerang dan Bekasi). Sementara itu kota Jakarta juga dilibatkan dalam tata dunia internasional baru pasca Fordism. Di tengah-tengah situasi seperti ini, muncul kelas masyarakat yang berpusat pada kelas menengah baru, sehingga perhatian kini dipusatkan pada cadangan tenaga kerja lokal *in situ* yang murah dan begitu banyak jumlahnya di wilayah "desa-kota" di mana daerah pertanian dan non-pertanian berpadu,



juga pada persediaan tanah yang (relatif)<sup>9</sup> murah (McGee, 1991; Miyamoto, 1999).

Masih dalam sangkut paut dengan hal di atas, yang kemudian menjadi pertanyaan adalah bagaimana membentuk strategi bagi program perbaikan infrastruktur untuk permukiman kumuh dan kawasan kumuh, yang muncul di tengah-tengah terjadinya dikotomi klas bawah perkotaan dan dikotomi *built environment* daerah perkotaan, serta memiliki kondisi topografi yang berbeda dengan kampung. Bersamaan dengan ini, program perbaikan kampung sendiri mengalami pergeseran menjadi program pembangunan infrastruktur komunitas yang lebih menekankan pada peran penduduk setempat dan organisasi-organisasi non-pemerintah dalam merancang serta melaksanakan berbagai proyek (Jellinek, 1996), sehingga pertanyaan berikutnya adalah sistem seperti apa yang dapat menjawab kondisi demikian?

Sudah jelas bahwa pada dasarnya strategi maupun sistem baru yang diharapkan di atas, tidak dapat lagi merupakan sekadar perpanjangan dari program perbaikan kampung yang sudah ada selama ini, yang mengumandangkan keikutsertaan penduduk. Seperti yang juga pernah dikemukakan oleh Abrams (1964), yaitu bahwa setidaknya strategi maupun sistem baru itu bukan hanya sekadar penyusunan kembali model keikutsertaan penduduk yang menghidupkan sistem tradisional gotong-royong di desa ke da-

lam pembangunan permukiman klas bawah di perkotaan. Di samping itu, temuan dari pengamatan lapangan yang dilakukan oleh Yoshihara and Dwianto (1996) menunjukkan bahwa RT/RW yang dilibatkan sebagai alat untuk menggalang "keikutsertaan penduduk" atau "mobilisasi penduduk" dalam program perbaikan kampung, di dalam penyelenggaraan organisasinya, RT/RW tetap didasarkan pada prinsip pengambilan keputusan lewat musyawarah seluruh anggota, sementara itu ada pula wilayah yang berusaha memenuhi kebutuhan penduduknya dengan tidak terikat pada batas RT/RW namun mengupayakannya di luar batas tersebut, dan ada pula wilayah yang menolak "mobilisasi dari atas".

Selain itu, terdapat pula contoh wilayah yang berusaha mengatasi masalah-masalah antarwilayah melalui kerja sama dengan organisasi non-pemerintah atau nirlaba di luar batas RT/RW, meskipun harus diakui bahwa hal ini belum merupakan kecenderungan yang menyeluruh. Temuan-temuan lapangan yang disebutkan tadi mengisyaratkan bahwa pada saat menyusun strategi atau sistem untuk perbaikan permukiman kumuh atau kawasan kumuh, bentuk *government* yang mengandung unsur penguasaan terpusat oleh sektor publik yang bersifat *top-down* maupun *bottom-up* dengan antara lain menjalankan mobilisasi organisasi penduduk seperti RT/RW, menjadi tidak realistis lagi.

Tentu saja penulis tidak bermaksud mengingkari efektifnya strategi swadaya yang dalam perencanaannya mendasarkan diri pada komunitas yang bersangkutan, berusaha menggali dan memanfaatkan potensi penduduk, dan berdasar pada ja-

<sup>9</sup> Di dalam tulisan ini tidak akan dijelaskan lebih lanjut mengenai teori EMR (*Extended Metropolitan Region*) dan teori desa-kota. Penjelasan lebih rinci mengenai ini dapat dilihat di Ginsburg (1991) dan McGee (1995).



ringan-jaringan komunikasi lokal di dalam komunitas itu. Namun demikian, untuk dapat memberdayakan penduduk, menghidupkan kembali komunitas, dan menciptakan kesempatan kerja bagi penduduk, bila dibandingkan dengan model *government* yang mengembalikan segala sesuatunya ke satu sistem atau satu faktor, model *governance* lebih efektif dan lebih realistis karena mengikutsertakan berbagai sektor dan pelaku yang masing-masing dapat mempertahankan otonominya hingga batas tertentu, dan dengan melalui suatu proses berkesinambungan dalam saling berbentur – mengusahakan kompromi – menjalin hubungan, sektor-sektor dan pelaku-pelaku ini akhirnya mencapai kesepakatan bersama. Yang sangat penting dalam hal ini adalah bahwa organisasi institusional dan tatanan dalam *governance* didasarkan pada inisiatif penduduk setempat, dan bahwa tidak ada bentuk baku untuk kerangka pengaturan/penyesuaian maupun bentuk baku untuk gabungan dari berbagai sektor dan pelaku tadi. *Governance* justru mengkonotasikan keragaman, dan direalisasikan melalui sejarah masing-masing wilayah dan melalui berbagai sumber yang dimiliki wilayah tersebut serta teknologi madya yang ada. Dengan demikian, seperti Krausse (1975) pernah membuat klasifikasi kampung, kini juga diperlukan klasifikasi yang lebih rinci mengenai permukiman kumuh dan kawasan kumuh.

## PENUTUP

Sudah merupakan hal yang lumrah apabila kita ingin mencobakan sebuah konsep Barat ke dalam masyarakat per-

kotaan yang bukan Barat, maka kita perlu mengamati dan mempertimbangkan berbagai kondisi sejarah masyarakat yang bersangkutan, kondisi politik ekonominya, dan lebih jauh lagi, perkembangan khas urbanisasi kota tersebut. Kemudian konsep itu ditinjau kembali konteksnya dan bila perlu dicabut dari konteks terdahulu dan ditata kembali sesuai dengan konteks yang baru. Dengan demikian, kita perlu merekonstruksi bentuk *governance* yang menempatkan perusahaan, organisasi internasional (seperti Bank Dunia), organisasi non-pemerintah, organisasi nirlaba, dan organisasi penduduk setempat pada posisi horisontal dengan pemerintah daerah, dan bersama-sama membentuk, melaksanakan, dan mengevaluasi strategi-strategi perkotaan.

Dalam merekonstruksi bentuk *governance* ini, kita tidak dapat mengabaikan hubungan patron-klien, musyawarah dan mufakat, serta gotong-royong yang menjadi bagian dari dasar masyarakat Indonesia. Seperti yang dapat dilihat di atas tadi, di dalam strategi mobilisasi organisasi RT/RW dalam pelaksanaan program perbaikan kampung, dasar-dasar masyarakat tersebut terlalu dimanfaatkan sebagai alat dan dimanipulasi. Sementara yang diharapkan di masa sekarang ini adalah menuju ke satu tujuan strategis, menempatkan dasar-dasar tadi di atas prinsip kemanusiaan, dan mengusahakan kesinambungan dari saling memeriksa dan koordinasi, sambil berusaha memahami satu sama lain, sementara masing-masing faktor mempertahankan kemandiriannya. Proses ini sangat terkait erat dengan kondisi krisis yang kini tengah dialami masyarakat Indonesia, yakni membangun se-



buah struktur *urban governance* yang terdesentralisasi sebagai satu bagian dari rencana besar untuk reformasi bidang politik dan ekonomi.

Di akhir tulisan ini, penulis akan sedikit menyinggung implikasi pendekatan *governance* ini dalam ilmu-ilmu sosial di Indonesia. Selama ini, teori *urban involution* dan *over-urbanization* menempatkan kota-kota di Asia yang termasuk dalam *mega city* seperti halnya Jakarta, sebagai kota primata. Kemudian, pemberian posisi yang demikian itu menjadi dasar bagi serangkaian konsep yang membenarkan sistem program perbaikan kampung "dari bawah" dengan dihubungkan pada program pembangunan "dari atas". Pendekatan *governance*, selain menjelaskan bahwa hal tersebut merupakan sistem yang sangat tersentralisasi, juga menunjukkan perlunya kerangka konseptual baru untuk menjawab kondisi bergesernya Jakarta menjadi kota internasional yang dihubungkan dengan tata dunia baru sebagai akibat dari globalisasi, dan menjawab permasalahan semakin pluralnya kampung maupun penduduk kampung di perkotaan. Kerangka baru itu diharapkan dapat menjadi acuan untuk memahami berbagai kondisi bagi pasca proyek MHT, yang membimbing ke arah perencanaan dari dalam masyarakat sendiri, dengan memanfaatkan potensi penduduk, dan jaringan komunikasi di wilayah itu sendiri.

#### KEPUSTAKAAN

Abrams, C. 1964. *Man's Struggle for Shelter in Urbanizing World*, USAID.

BAPPEM Proyek MHT DKI Jakarta. 1976. "Laporan peninjauan dari Rombongan Economic Development Institute Bank Dunia mengenai perbaikan Kampung".

Devas, N. 1980. "Indonesia's Kampung Improvement Programme, an Evaluative Studies", Development Administration Group, Institute of Local Government Studies, Univ. of Birmingham Occasional Paper.

Harms, H. 1982. "Historical Perspectives on the Practice and Purpose of Self help Housing", dalam P. Ward, et al. (eds.), *Self-help Housing: A Critique*, Mansell.

Hayase, Y. 1983. "Jakarta no slum-rakutenteki de rentai ishiki ga takai slum jumin" ("Jakarta's slum-Lighthearted and High degree of Solidarity among the People"), dalam K. Niitsu (ed.) *Gendai ajia no slum-hatten tojokoku toshi no kenkyu (Slums in Asia-Study on Urban Areas in Developing Countries)*, Akashi shoten.

Jelinek, Lea. 1996. "Kampung Life in Jakarta: Rural Feet in the City" dalam J. Rigg (ed.) *The Human Environment*, Archipelago Press.

Jessop, B. 1994. "Post-Fordism and the State", dalam A. Amin (ed.) *Post Fordism*, Polity Press.

\_\_\_\_\_. 1997. "The Future of the National State: Limits to the De-Statization of Politics to the Governmentalization of Civil Society", *Ritsumeikan sangyo shakai ronshu*, vol. 32 no. 4.

\_\_\_\_\_. 1998a. "Globalization to sono (sho) (hi) ronri ni tsuite no kosatsu" ("Examining Globalisation and its (various) (il) Logic") *Jokyo*, November 1998 edition.

\_\_\_\_\_. 1998b. "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development" *International Social Science Journal* vol. 155.

Krausse, GH. 1975. "The Kampung of Jakarta, Indonesia: A Study of Spatial Patterns in Urban Poverty", *Ph.D. Dissertation*, University of Pittsburg.

Lipietz, A. 1988. "Accumulation, Crises, and Ways Out: Some Methodological Reflections on the Concept of Regulation", *Inter-*



- national Journal of Political Economy* vol. 18 no.2.
- Logsdon, MG. 1975. "Leaders and Followers in Urban Neighborhoods: An Exploratory Study of Djakarta, Indonesia", *Ph.D. Dissertation*, Yale University of Political Science.
- McGee, TG. 1991. "The Emergence of Desakota Regions in Asia: Expanding a Hypothesis", dalam N. Ginsburg, B. Koppel & TG. McGee (eds.) *The Extended Metropolis: Settlement Transition in Asia*, University of Hawaii Press.
- Miyamoto, K. 1999. "Jakarta shutoken kenkyu no doko to kadai" ("Study on Trends and Problems in Greater Metropolitan Area of Jakarta") dalam K. Miyamoto & K. Konagaya (eds.) *Ajia no daitoshi [2] Jakarta* (Asian Cities (2) Jakarta), Nihon hyoronsha.
- Pemerintah DKI Jakarta. 1974. "Penelitian Keadan Sosial Ekonomi dan Tanggapan Masyarakat Perkampungan terhadap Proyek MHT DKI Jakarta tahun 1973/1974".
- \_\_\_\_\_. n.d. "Evaluation of the Implementation of the Kampung Improvement Programme 1969-1976".
- Rhodes, RAW. 1996. "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies* vol. 44.
- Sawa, S. 1994. "Jakarta no kyoju kankyo kaizen jigyo ni okeru jumin sanku-kampung kairyo keikaku wo megutte" ("Community Participation in Improvement of Urban Settlement: Kampung Improvement Program in Jakarta") *Annals of the Japan Association of Economic Geographers* vol. 40 no. 3.
- Stoker, G. 1998. "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal* vol. 155.
- Taylor, JL. (ed.). 1982. *Urban Planning in Developing Countries*, Pergamon.
- Ueki, Y. 1999. "Local government kara local governance he" ("From Local Government to Local Governance") dalam N. Yoshihara (ed.) *Toshi keiei no shiso-modaniti, bunken, jichi* (Thought on City Management-Modernity, Decentralization-Self-government), Aoki Shoten.
- Ward, P. (ed.). 1982. *Self-help Housing: A Critique*, Mansell.
- Yoshihara, N. and RD. Dwianto. 1996. "Jakarta tokubetsu ku ni okeru grass roots no ichi sonzai keitai-RT/RW ni tsuite no sobyo" ("An Existing Form of Grass Roots in Jakarta-Sketch on RT/RW") *Tohoku University Faculty of Arts and Letters Annual Report* no. 46.



# Kebebasan dan Kekuasaan sebagai Salah Satu Elemen Politik Ekonomi

M. Udin Silalahi

*Di dalam menjalankan politik ekonomi suatu negara, kebebasan dan kekuasaan merupakan elemen yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Setiap individu, lembaga negara, perusahaan dan organisasi politik mempunyai kebebasan dan kekuasaan, tetapi kebebasan dan kekuasaannya terikat dengan peraturan dan norma-norma kesusilaan. Negara-negara yang menganut sistem ekonomi pasar menempatkan kebebasan individu pada posisi yang tinggi yang merupakan hak kodrati setiap individu. Pengakuan ini biasanya ditetapkan di dalam Undang-undang Dasar suatu negara.*

*Dalam tulisan ini dijelaskan, bagaimana peran kebebasan dan kekuasaan yang ada pada setiap individu, lembaga negara, perusahaan dan organisasi politik untuk mengembangkan individu, menjalankan lembaga negara, perusahaan dan organisasi politik. Karena maju tidaknya individu, lembaga negara, perusahaan dan organisasi politik tersebut sangat tergantung kepada individu-individu tersebut yang mempunyai kebebasan dan kekuasaan yang terikat dengan peraturan yang berlaku dan norma-norma kesusilaan.*

## PENDAHULUAN

**D**i dalam politik ekonomi suatu negara, baik itu di negara yang sedang berkembang maupun di negara maju, kebebasan dan kekuasaan saling berhubungan satu sama lain. Landasan dasar suatu kebebasan dan kekuasaan umumnya ditetapkan di dalam Undang-Undang Dasar suatu negara, yang menjadi dasar hak pribadi setiap orang dan lembaga negara yang dijabarkan di dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah dan/atau ketentuan-ketentuan lainnya. Adanya ketentuan UUD dan peraturan pelaksanaannya sekaligus merupakan pembatasan kebebasan pribadi dan

pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara.

Di negara-negara maju secara eksplisit kebebasan perseorangan ditetapkan di dalam Undang-Undang Dasarnya. Misalnya di dalam pasal 2 Undang-Undang Dasar Jerman ditetapkan, bahwa setiap orang mempunyai hak bebas atas perkembangan pribadinya sendiri, sejauh dia tidak melanggar hak-hak orang lain dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau hukum kesusilaan. Setiap orang mempunyai hak akan kehidupan dan keselamatan secara fisik. Kebebasan perseorangan adalah suatu hal yang tidak dapat diganggu-gugat dan hak



ini hanya boleh dibatasi melalui undang-undang. Jaminan kebebasan perseorangan ini merupakan salah satu syarat pelaksanaan ekonomi pasar.

Tulisan ini dapat merupakan suatu dasar pertimbangan perlunya kebebasan pribadi ditetapkan secara eksplisit di dalam amandemen UUD 1945 yang keempat nanti yang merupakan hak kodrati setiap orang.

## KEBEBASAN PRIBADI DAN EKONOMI PASAR

Kebebasan setiap pribadi menuntut bahwa setiap orang mempunyai hak yang pasti dan jelas. Dengan demikian dia dapat bertindak sesuka hatinya, untuk mengembangkan kemampuannya dan menggunakan pengetahuannya sendiri. Tidak seorang pun yang boleh melakukan paksaan terhadapnya, untuk menerobos atau mengurangi haknya. Hak ini harus kelihatan jelas, terbatas dan terjamin. Hak ini tidak terjadi atau ada bukan karena pemberian yang berwenang, tetapi hak ini adalah yang sudah diakui oleh semua orang sebagai peraturan tingkah laku yang abstrak yang mempunyai karakter larangan-larangan umum. Misalnya, jangan membunuh, jangan berdusta, jangan mencuri dan sebagainya. Inilah yang disebut peraturan tingkah laku yang terjamin bebas, peraturan ini berisi hal-hal yang negatif, yang melarang jenis-jenis tingkah laku yang sudah pasti kepada semua orang. Kalau semua orang misalnya menaati "tidak membunuh", maka setiap orang dapat merasa aman bahwa dia tidak akan dibunuh oleh seseorang sesuka hatinya. Kalau tidak seorang pun yang mau mencuri

atau menjarah hak milik orang lain, maka hak milik pribadi semua orang terjamin dari pencurian atau penjarahan. Kalau tidak seorang pun yang melanggar perjanjian yang disepakati, maka karena menaruh hormat terhadap perjanjian itu, perjanjian tersebut tidak akan dilanggar. Demikianlah hak-hak ini yang keputusan pelaksanaannya dipercayakan kepada manusia itu sendiri melalui batasan peraturan tingkah laku yang terjamin bebas.

Peraturan tingkah laku seperti ini mempunyai sifat-sifat tertentu, yaitu bersifat umum, pasti dan abstrak. Peraturan tingkah laku ini bersifat "umum" dalam arti tidak dapat dilaksanakan secara diskriminatif. Peraturan tingkah laku ini bersifat "pasti" dalam arti, bahwa dalam pelaksanaannya, akibatnya dapat diduga sebelumnya. Peraturan tingkah laku ini bersifat "abstrak" dalam arti, bahwa peraturan tersebut tidak mengeluarkan motivasi tertentu dan tujuan yang khusus. Peraturan-peraturan ini tidak hanya berlaku untuk perseorangan tetapi juga untuk lembaga-lembaga kenegaraan, perusahaan-perusahaan, dan organisasi-organisasi kemasyarakatan.

Dari penjelasan singkat di atas dapat disimpulkan bahwa, tidak seorang pun boleh menerobos ke dalam lingkungan wilayah pribadi yang terjamin tersebut, baik itu negara maupun organisasi-organisasi lainnya. Kebebasan pribadi hanya boleh dibatasi melalui peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu kebebasan pribadi adalah "kebebasan yang terikat peraturan". Jadi, orang miskin juga terlindung oleh peraturan tingkah laku yang terjamin bebas itu, demikian juga



orang kaya di dalam pemilihan pola tingkah lakunya melalui peraturan tersebut menjadi terbatas. Peraturan seperti ini berlaku kepada semua orang tanpa pandang bulu, dan ini dapat disebut "peraturan keadilan". Peraturan seperti ini tidak hanya berlaku kepada perseorangan, tetapi juga berlaku kepada aparat negara dan penegak keadilan, bahkan peraturan ini menjadi suatu karakter dalam perumusan perundang-undangan yang mendasari suatu peraturan negara hukum.

Tentu saja ada yang mengartikan kebebasan sebagai suatu "pelaksanaan pribadi tanpa kendali". Kemudian ini digunakan orang untuk menerobos peraturan tingkah laku yang terjamin bebas dan membenarkan perdagangan tanpa aturan. Dan hasilnya adalah suatu "masyarakat sikut-sikutan". Jadi menangnya (majunya) seseorang adalah karena penyalahgunaan kata kebebasan yang berlebihan, sehingga mengabaikan peraturan tingkah laku yang pasti, bebas dan terjamin tersebut.

Oleh karena itu yang menjadi inti politik ekonomi adalah peraturan jaminan kebebasan keadilan, sebagaimana dimaksud di "negara-negara hukum". Peraturan jaminan kebebasan keadilan termasuk kepada dasar-dasar nilai tingkah laku manusia selama manusia mengakuinya. Keyakinan nilai yang sama seperti ini dibiarkan terjadi pada semua orang yang melibatkan diri akan suatu pengharapan yaitu, bahwa sesama manusia juga mengikuti pola tingkah laku yang sama. Melalui hal ini semua informasi disampaikan, yaitu apa yang diharapkan seseorang atau yang tidak diharapkan-

nya dari sesamanya pada kesempatan tertentu. Lebih jauh lagi peraturan tingkah laku jaminan kebebasan mempunyai fungsi informasi dan menjadikan suatu peraturan tindakan yang silih berganti, yang tak henti-hentinya menghasilkan informasi dan tanpa melalui suatu institusi yang terencana. Inilah yang dinamakan sebagai "peraturan tingkah laku yang spontan". Melalui peraturan ini manusia dimungkinkan bertindak dengan berorientasi kepada tujuan tertentu, walaupun tujuan setiap orang sangat berbeda-beda, bahkan ada juga yang mempunyai tujuan yang kontroversial, yang dapat saling bertentangan atau bahkan sangat tidak masuk akal. Peraturan tingkah laku tersebut tidak mengharuskan adanya tujuan bersama, tetapi hanya mengikuti peraturan tingkah laku jaminan kebebasan yang umum. Inilah yang disebut suatu *peraturan kebebasan manusia*.

Peraturan kebebasan manusia ini dihadapkan kepada aspek ekonomi dan titik-tolak penjelasannya adalah elemen-elemen yang bereaksi dan yang mengadakan reaksi. Misalnya sebut saja suatu perusahaan, yang di dalamnya tidak hanya terdapat individu-individu, tetapi juga organisasi-organisasi, khususnya organisasi perusahaan. Perusahaan-perusahaan ini dianggap menikmati kebebasan tindakan tingkah laku secara pribadi sebagaimana dimaksud dengan kebebasan yang terikat peraturan dan berlaku bagi setiap orang.

Di dalam kerangka peraturan jaminan kebebasan, atau dengan kata lain peraturan keadilan, pelaku usaha dapat menentukan sendiri tujuannya dengan be-



bas dan membuat sarannya menurut pengetahuannya sendiri secara otonomi dan dari situ membangun sendiri perusahaannya. Para pelaku usaha dapat menetapkan kemungkinan adanya tukar-menukar barang antara suatu perusahaan dengan perusahaan yang lain. Dalam hal ini mereka saling menerima barang, dan tukar-menukar ini dapat juga diganti dalam bentuk uang. Tindakan tukar-menukar ini dilakukan karena kedua belah pihak secara ekonomis saling menguntungkan. Dari kebebasan pribadi tumbuhlah suatu tindakan pasar dan melalui tindakan tersebut, pelaku usaha dapat mengalami kekecewaan yang negatif (mengalami kerugian) atau menghasilkan yang positif (mendapat keuntungan). Apabila mereka mengalami kerugian, maka mereka dituntut untuk menemukan kesalahannya, mengapa mereka mengalami kerugian. Pelaku usaha akan belajar dari pengalaman pasarnya, untuk meninjau kembali rencana dan tindakan pasarnya. Dari sinilah timbul suatu proses pasar yang konkret. Di dalam suatu pasar di mana satu sama lain saling berhubungan, maka terjadi apa yang disebut dengan "interdependensi harga", yang menetapkan, bahwa semua berfungsi sebagai suatu pasar yang sempurna, dengan demikian kita berbicara tentang suatu sistem pasar. Dari aspek ekonomi, tukar-menukar itu disebut suatu *peraturan tindakan yang spontan*. Setiap orang yang ikut ambil bagian di dalam pasar hampir tidak sadar dan tidak tahu akan hal ini. Adam Smith telah mengatakan, bahwa adanya suatu sistem pasar bukan sama sekali "bagian dari maksud" pelaku usaha atau sumber motivasi

mereka. Tujuannya adalah, bahwa setiap pelaku usaha ikut ambil bagian di dalam pasar untuk melaksanakan perdagangannya, yaitu apa yang berhubungan di antara mereka sendiri. Sistem pasar sebagai suatu peraturan terjadi melalui peraturan tersebut, yaitu bahwa setiap pelaku usaha yang ikut ambil bagian di pasar ditahan melalui peraturan tersebut dan dibatasi dalam perdagangannya. Hal ini diberi nama dalam catatan yang klasik oleh Adam Smith: Manusia dituntun oleh tangan yang tidak kelihatan (*invisible hands*), untuk mencapai tujuan yang diinginkannya, yang bukan menjadi maksudnya.

Tentu saja perlu diperhatikan, sebagaimana berlakunya peraturan jaminan kebebasan, apakah pasar juga mendefinisikan adanya hak milik. Selama definisi hak milik tidak ada *adäquat* melalui peraturan tingkah laku, ekonomi pasar belum dapat mengembangkan pengaruhnya yang akan menghasilkan keuntungan. Pengakuan hak milik pribadi dalam sistem ekonomi pasar sangat penting untuk memberikan informasi kepemilikan pribadi.

Pembatasan tindakan manusia ditetapkan melalui peraturan jaminan kebebasan. Pembatasan ini mengarah kepada tindakan yang terarah melalui keinginan manusia itu sendiri, yang berguna bagi orang lain yang ikut ambil bagian di dalam pasar. Jadi melalui peraturan jaminan yang bebas, kekuasaan perseorangan dapat diredam dan tindakannya diperadabkan, sehingga menghasilkan peraturan umum tanpa maksud yang khusus. Oleh karena itu pengetahuan kita tidak salah analisis, apa yang di-



sebut dengan pengetahuan tindakan yang ekonomis dari akibat yang tidak disengaja atau secara kebetulan. Sistem pasar bekerja seperti sistem sibernetika, artinya sistem yang mengatur dengan sendiri.

Kebebasan dalam tindakan ekonomi berakibat lebih daripada itu, karena pelaku usaha selalu membentuk harapan-harapan baru. Dalam hal ini muncul suatu elemen tindakan yang manusiawi, yang disebut elemen yang berhubungan dengan perusahaan. Dan tidak hanya perusahaan saja, tetapi juga setiap perseorangan. Misalnya, seorang konsumen juga menjalankan elemen yang berhubungan dengan perusahaan; dia ingin membeli sepasang sepatu dan akan mencari toko sepatu yang berbeda-beda untuk menemukan sumber harga yang lebih murah. Dia akan menjajaki di sekitarnya, mencari kemungkinan baru dengan banyak akal untuk menemukan toko yang lebih murah.

Demikian juga perusahaan akan melakukan hal yang sama, mengembangkan kegiatan pencarian untuk menemukan pemecahan masalah-masalah baru yang belum terpecahkan dan mengembangkan solusinya. Tetapi mereka tidak pernah tahu pasti, apakah mereka dalam kenyataannya menemukan dan menghasilkan jawaban-jawaban yang lebih tepat daripada pesaingnya, karena mungkin saja pesaingnya juga melakukan hal yang sama dan menghasilkan solusi yang lebih hebat.

Oleh karena itu, pelaku-pelaku usaha tetap dapat hidup bertahan jika mereka mencoba terus-menerus untuk mengimbangi pesaing yang lain yang tidak ke-

lihatan. Jadi tidak dapat dihindarkan lagi, bahwa sistem pasar adalah sistem yang berhubungan dengan persaingan. Sistem pasar berkembang sebagai suatu hal yang menyeluruh, yang berkembang melalui waktu dan sistem tersebut menyesuaikan diri dengan masa yang akan datang yang belum jelas dan sekaligus mempengaruhinya. Inilah suatu peraturan ekonomi manusia yang bebas yang disebut dengan "ekonomi pasar", yaitu ekonomi pasar tanpa kata sifat. Ekonomi pasar mencakup baik itu suatu kerangka lembaga peraturan negara hukum dan juga "peraturan tingkah laku yang spontan" yang berkembang di dalam kerangka tersebut sebagai suatu sistem, yang mengatur dengan sendirinya. Oleh karena itu negara hukum dan ekonomi pasar terikat satu sama lain; inilah yang disebut oleh Walter Eucken dengan "interdependensi peraturan". Elemen yang mengikat di sini adalah kebebasan perseorangan dan tidak ada ekonomi pasar tanpa kebebasan perseorangan.

Politik ekonomi yang berdasarkan ekonomi pasar mengarah kepada suatu ekonomi yang efisien. Oleh karena itu perlu dijelaskan masalah efisiensi, bagaimana keadaan suatu efisiensi peraturan ekonomi berada di dalam kebebasan perseorangan. Tetapi pelaksanaan efisiensi tersebut juga tergantung kepada moral individu-individu (masalah moral tidak dibahas di sini).

## SISTEM PASAR DAN EFISIENSI EKONOMI

Efisiensi terjadi karena pemecahan suatu masalah, yang disebut dengan ma-



salah ekonomi. Hal ini terjadi karena sarana untuk memuaskan kebutuhan manusia tidak tersedia dalam jumlah yang cukup. Keadaan inilah yang disebut dengan persediaan terbatas. Persediaan yang terbatas menuntut orang untuk berusaha di dalam kehidupannya, karena melalui usaha, kerja manusia dan sumber-sumber alam, barang-barang dapat diproduksi, untuk menekan tingkat kekurangan itu. Selanjutnya berusaha dapat diartikan sebagai suatu proses, pembagian kerja secara bersama-sama, karena tidak seorang pun yang memproduksi semua yang perlukannya, dan tidak seorang pun yang membutuhkan segala yang diproduksinya. Oleh karena itu kegiatan manusia harus diselenggarakan satu sama lain, artinya dikoordinasikan. Melalui koordinasi tersebut dapat ditunjukkan kemampuan ukuran efisiensi secara ekonomis dari sistem ekonomi. Dengan demikian tingkat persediaan barang-barang (bahan-bahan) yang terbatas semaksimal mungkin diperkecil. Suatu ukuran yang mutlak untuk efisiensi memang tidak ada. Oleh karena itu tidak dapat diberi satu ukuran efisiensi, baik efisiensi yang maksimal maupun yang optimal. Di dalam prakteknya, kita hanya dapat membedakan efisiensi secara alternatif dari sistem ekonomi dan mengerjakan secara analitis dasar-dasarnya.

Jadi, titik tolak pemikirannya adalah bahwa setiap sistem ekonomi pada awalnya sebagai satu kesatuan sistem, yang ditempatkan pada posisi yang lebih tinggi, yang disebut dengan "dunia luar", yaitu pada posisi mana sistem tersebut berdiri. Dan terhadap perubahan-perubahan dunia luar, sistem harus da-

pat bereaksi sedemikian rupa, sehingga sistem itu dapat menyerap perubahan-perubahan atau menyesuaikan dengan perubahan-perubahan. Kalau sistem ini tidak dapat beradaptasi, maka sistem tersebut tidak akan bertahan lama.

Di dalam sistem ekonomi yang terkonsentrasi, seperti di Uni Soviet sosialis dahulu, semua masalah dicoba dipecahkan melalui suatu paksaan. Dengan demikian diciptakanlah suatu sistem koordinasi, yaitu dengan mendirikan suatu lembaga pusat, komisi perencanaan, yang setiap tahun mengajukan satu rencana yang berlaku untuk semua perekonomian nasional. Rencana-rencana tersebut pada tahun berikutnya dilaksanakan dengan bermacam-macam cara melalui suatu paksaan. Inilah yang disebut dengan sistem *ekonomi komando* dan kemampuan sistem ekonomi komando ternyata terbukti lemah jika dihadapkan dengan sistem ekonomi yang lain, yaitu sistem ekonomi pasar yang meniadakan paksaan secara penuh. Apalagi sistem ekonomi komando hampir menolak semua yang berhubungan dengan hal-hal yang inovatif. Pada sistem ekonomi komando, kekuatan untuk berkembang dan kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan dunia luar sangat kurang.

Mengapa sistem ekonomi terpusat/komando bukan suatu sistem ekonomi yang efisien? Karena di dalam sistem ekonomi komando seseorang tidak dapat mengutarakan kreativitasnya dengan baik dan mengembangkannya seperti di dalam suatu sistem ekonomi yang berlandaskan kepada kebebasan perseorangan. Di dalam sistem ekonomi terpusat



semua dirangsang dengan bermacam-macam imbalan, seperti pemberian premi yang disebut dengan keikutsertaan keuntungan, serta melalui dorongan motivasi. Jika pusat mempunyai persoalan, pusat berusaha menemukan dan memberikan ke arah mana motivasi kegiatannya sebaiknya dikembangkan untuk mengaktifkan seluruh perekonomian nasional. Di dalam sistem ekonomi terpusat, tidak cukup hanya mendorong motivasi, tetapi setiap individu harus diberi informasi yang akurat melalui tanda-tanda dan petunjuk yang tepat. Tetapi seluruh pengetahuan di dalam suatu masyarakat tidak dapat disimpan dan dirangkum di dalam salah satu kepala, satu komisi perencanaan atau salah satu lembaga tertinggi pusat. Hal itu hanya mungkin untuk orang tertentu untuk menyimpan sebagian dari keseluruhan pengetahuan tertentu. Dan untuk semua pengetahuan umum dapat diringkas di dalam buku-buku pelajaran tetapi setiap orang mempunyai dan menguasai pengetahuan yang khusus, artinya tentang pengetahuan tertentu di suatu tempat tertentu dan pada waktu tertentu. Jenis pengetahuan khusus tersebut hanya ada pada orang tertentu, tetapi hal itu hanya meliputi sebagian dari semua pengetahuan yang ada di dalam masyarakat. Sebagian pengetahuan yang lain tidak kelihatan dan tidak terdeteksi di pusat tetapi secara ekonomis sangat penting. Oleh karena itu suatu peraturan ekonomi yang rasional dan efisien harus diusahakan, supaya pengetahuan-pengetahuan itu dapat digunakan.

Lembaga pusat ekonomi, administrasi pusat tidak pernah dapat merangkum

semua jenis pengetahuan yang tersedia. Oleh karena itu lembaga-lembaga pusat tidak mungkin mendidik dan mengirimkan sinyal-sinyal yang tepat untuk mengendalikan proses ekonomi nasional. Masalah sistem perencanaan dan sistem pengendalian hanya dapat ditemukan jalan keluarnya melalui kebijaksanaan secara manusiawi jika pusat mengenal orang-orang tertentu yang memiliki dan menguasai pengetahuan tertentu pada waktu tertentu dan pada tempat yang tertentu, yang kelebihanannya dapat dimanfaatkan. Dan jika pusat ingin mengetahui lebih jauh lagi tentang pengetahuan tertentu dan untuk apa dapat digunakan, hal ini tidak dapat berlangsung lama, karena selama orang-orang yang relevan yang mempunyai tujuan dan mempunyai pengetahuan tidak dapat dikenal oleh pusat, maka tidak ada kemungkinan bagi orang-orang yang tepat untuk melakukan tindakan kebebasan perorangan.

Masalah yang dikemukakan di atas hanya dapat diatasi melalui semua tindakan kebebasan perseorangan yang sama-sama dijamin, terlepas dari siapa dan dalam bentuk apa yang diperlukan. Melalui kebebasan perseorangan terjadi proses pasar dan oleh karena itu sistem pasar yang berlandaskan kepada kebebasan individu adalah suatu metode pengalihan pengetahuan yang tidak diketahui di antara orang-orang yang tidak saling mengenal.

Hal ini juga terjadi kepada organisasi-organisasi dan perusahaan-perusahaan di dalam sistem ekonomi pasar. Perusahaan adalah suatu alat yang penuh



dengan kekuasaan, yang dikelola oleh manusia, tujuannya untuk memberi motivasi, jika kemampuan individu-individu mencukupi untuk melakukan tugas-tugasnya. Kemungkinan untuk dapat mengorganisir dan menjalankan perusahaan adalah akibat dan pengaruh dari kebebasan perseorangan. Oleh karena itu diharapkan, bahwa perusahaan-perusahaan mendidik individu keluar sebagai sub-sistem. Hal ini ditentukan oleh sistem informasi proses pasar dan dikendalikan oleh persyaratan pasar yang berubah-ubah. Misalnya melalui periode perencanaan dan pelaksanaan perusahaan yang bermacam-macam. Ketangguhannya dan saat memulai periode tersebut berubah dan bereaksi terhadap adanya perubahan hubungan pasar. Dengan demikian kemampuan penyesuaian sistem pasar ditingkatkan luar biasa oleh eksistensi perusahaan-perusahaan yang mampu memberi reaksi. Perusahaan adalah suatu bentuk pernyataan kemampuan prestasi sistem pasar yang berada dalam hubungan pasar yang bersaing. Jadi, sistem pasar akhirnya adalah suatu metode koordinasi yang efisien yang berisikan perusahaan-perusahaan. Orang yang melayani dan menjalankannya sendiri, tidak mengetahui sebelumnya hasil-hasil kongkret yang akan datang.

Kebebasan perseorangan juga merupakan syarat untuk efisiensi peraturan ekonomi. Peraturan ini memungkinkan penyesuaian terhadap sistem dunia luar melalui perubahan-perubahan yang kontinyu dan evolusioner. Oleh karena itu, suatu masyarakat yang bebas adalah efisien secara ekonomis tetapi hal ini tetap tergantung kepada moral masing-masing.

## DASAR POLITIK EKONOMI

Politik ekonomi menunjukkan suatu kegiatan negara yang berhubungan dengan ekonomi. Jika kegiatan negara hanya mengikuti dalam kerangka peraturan ekonomi yang bebas, maka kekuasaan negara tidak boleh diterapkan untuk menyingkirkan kebebasan perseorangan atau untuk membatasinya, tetapi kekuasaan negara pada prinsipnya harus dibatasi. Pertanyaannya adalah, apakah syarat-syarat dasar utama kegiatan suatu negara? Negara bukanlah suatu hakikat yang gaib, melainkan suatu organisasi yang terdiri dari manusia-manusia. Politik ekonomi tidak pernah terjadi di dalam satu negara yang abstrak, melainkan selalu melalui suatu organisasi yang kongkret dengan segala kelemahannya. Lembaga negara adalah bagian dari sistem masyarakat yang bebas, yang terdiri dari orang-orang yang mempunyai wewenang yang tinggi. Oleh karena itu tidak hanya pihak eksekutif, tetapi juga parlemen dilihat sebagai lembaga tinggi negara. Dalam hubungan ini masalahnya bukanlah mengenai orang-orang yang mana sebaiknya melaksanakan wewenang-wewenang yang ada, melainkan bagaimana lembaga-lembaga negara dapat diorganisir dan dijalankan, supaya orang-orang yang tidak mampu atau yang tidak berkompeten melaksanakan kekuasaan negara tidak menimbulkan kerugian yang besar.

Metode apa yang dapat membatasi kekuasaan negara yang menjamin kebebasan perseorangan di bidang ekonomi? Untuk itu aparat negara mempunyai dua tugas di dalam masyarakat yang



bebas: *Pertama*, negara mengusahakan adanya ketaatan, perubahan dan perkembangan yang dibentuk melalui peraturan tingkah laku yang terjamin bebas. Untuk itu kepada negara diberikan monopoli kekuasaan yang memaksa, tetapi kekuasaan yang terbatas dan dihindarkan melalui kebebasan pribadi. Aparat negara tidak berhak melaksanakan kekuasaan paksa yang berlebihan dan dalam melakukan kekuasaannya dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Aparat negara dapat melaksanakan kekuasaan paksaan sejauh hal itu berdasarkan undang-undang yang berlaku. Aparat negara mempunyai ruang gerak untuk mengukurnya sendiri dalam menerapkan undang-undang yang berlaku tersebut.

*Kedua*, negara harus mempunyai prestasi, artinya negara menyediakan pelayanan umum yang maksimal dan kebutuhan-kebutuhan umum anggota masyarakat yang sudah disiapkan berdasarkan kekuatan pasar. Dalam kaitan ini, lembaga tinggi negara harus dialihkan sebagai alat, di mana dengan bantuannya dapat dicapai prestasi-prestasi untuk kesatuan dan persatuan seluruh anggota masyarakat. Misalnya pembangunan jalan, pembuatan saluran, mengeluarkan rencana pembangunan nasional dan lain-lain. Sehubungan dengan ini partai mayoritas mempunyai ruang gerak yang luas terhadap lembaga-lembaga negara yang dipimpin oleh partai mayoritas. Namun demikian mereka tidak mempunyai hak untuk melakukan baik itu paksaan ataupun monopoli.

Jika hak lembaga tinggi negara mempunyai kekuasaan paksaan, maka me-

reka tidak mempunyai pertimbangan. Namun lembaga tidak dapat bertindak sesuka hatinya karena harus menjamin peraturan tingkah laku terjamin bebas dan terikat dengan peraturan tersebut. Jika lembaga negara dapat melaksanakan suatu keputusan, maka lembaga tidak mempunyai hak melakukan kekerasan dan tidak mempunyai hak monopoli. Negara tidak mempunyai hak untuk melakukan setiap jenis paksaan.

Politik ekonomi yang bebas sama sekali tidak memberikan suatu ukuran-ukuran, tetapi hanya memberikan jenis-jenis kegiatan negara. Politik ekonomi meminta, bahwa kegiatan lembaga-lembaga negara hanya dijalankan dalam kerangka peraturan tingkah laku yang terjamin bebas, atau dengan kata lain dalam kerangka peraturan keadilan. Hal ini mengesampingkan apa yang disebut dengan "intervensi langsung" yang bertentangan dengan sistem ekonomi pasar.

Contoh terkenal yang bertentangan dengan sistem ekonomi pasar antara lain adalah adanya penetapan harga, pembatasan jumlah produksi barang tertentu, pembatasan masuk ke dalam pasar yang bersangkutan, dan adanya ketentuan-ketentuan seperti larangan diskriminasi dan pemberian hak istimewa serta pemberian proteksi dan juga pemberian lisensi tertentu, yang dilaksanakan oleh pihak eksekutif. Oleh karena itu suatu prinsip dasar politik ekonomi yang bebas adalah, bahwa kegiatan negara tidak boleh dalam kerangka ekonomi yang terintervensi, melainkan harus sesuai dengan sistem masyarakat yang bebas.



Jadi suatu ekonomi pasar bukanlah suatu ekonomi yang dibiarkan berjalan begitu saja dengan sendirinya; sistem ekonomi pasar tidak berdasarkan kepada *laissez faire*. Sistem ekonomi pasar mengikutsertakan semua peraturan dan sarana kegiatan ekonomi, yang dapat diletakkan dalam bentuk peraturan umum. Sistem pasar tidak dapat bekerja tanpa sejumlah peraturan seperti ini. Peraturan-peraturan menguatkan suatu ukuran dasar, yang dapat dilaksanakan oleh proses pasar secara kongkret dalam kebebasan.

Hampir di semua negara yang demokratis, kekuasaan eksekutif ditetapkan dan dialihkan kepada orang-orang berwenang yang dapat melaksanakannya. Hal ini ditetapkan di dalam Undang-Undang Dasar suatu negara, yang menetapkan prinsip-prinsip pembagian kekuasaan antara kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Misalnya, DPR Indonesia yang mulai menemukan kepercayaan dirinya menjadi pengontrol pemerintah dan dapat menakut-nakuti pemerintah, akhirnya DPR menjadi arogan seperti yang disebut oleh Novel Ali. Semestinya DPR tidak hanya sebagai pengontrol tetapi juga pembuat konsep politik ekonomi yang terjamin bebas, yang akan dilaksanakan oleh pihak eksekutif.

Politik ekonomi yang bebas hanya dapat dilaksanakan jika kekuasaan parlemen – sesuai kelaziman – melakukan dua fungsi sekaligus, yaitu pengontrol dan pembuat konsep. Ini hanya dapat berhasil melalui Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, suatu Undang-Undang Dasar ideal yang bebas harus berisikan

klausul yang mendasar, yang mendefinisikan apakah hak itu dalam pengertian peraturan yang terjamin bebas. Klausul mengenai sifat-sifat yang harus menunjukkan peraturan tingkah laku seperti ini, yakni abstrak, pasti dan secara umum dapat diterapkan. Dengan demikian, Undang-Undang Dasar seperti ini mendefinisikan batasan-batasan kekuasaan negara, karena semua kekuasaan negara terikat kepada klausul tersebut.

Tugas berikutnya adalah membentuk isi peraturan tingkah laku yang bebas dan dihasilkan melalui rapat oleh lembaga-lembaga tinggi negara. Lembaga-lembaga tinggi negara mempunyai kekuasaan hukum untuk menetapkan dan mengembangkan apa yang telah ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Dasar. Sebagai tindakan selanjutnya adalah membentuk rapat pemerintah yang khusus dan melalui rapat tersebut, pemerintah dapat melaksanakan keputusan politiknya. Misalnya menetapkan jumlah semua pendapatan negara – pendapatan pajak atau pengeluaran negara. Tindakan pemerintah dibatasi baik oleh klausul Undang-Undang Dasar maupun oleh peraturan tingkah laku yang terjamin bebas yang ditetapkan melalui rapat yang sah. Ini berarti, bahwa rapat pemerintah mengeluarkan keputusan-keputusan dan melaksanakannya, tetapi kedua-duanya tidak mempunyai wewenang penentuan hukum, melainkan tunduk di depan hukum.

Syarat-syarat dasar politik ekonomi yang bebas termasuk di dalamnya kekuasaan negara yang dibatasi oleh Undang-Undang Dasar. Di sini kelihatan



aspek yang lebih daripada interdependensi peraturan: Undang-Undang Dasar yang bebas saling berhubungan dengan negara hukum dan sistem ekonomi pasar. Oleh karena itu pemerintah dapat melakukan atau memberikan hak, baik itu hak istimewa maupun monopoli, sepanjang menyangkut masalah khusus dan dengan pertimbangan khusus demi kepentingan umum. Ini mempunyai konsekuensi yang lebih jauh, misalnya berhubungan dengan kebijakan perpajakan, subsidi, pembagian pendapatan, tenaga kerja dan lain-lain.

Ada suatu keyakinan, bahwa semua pembatasan kekuasaan negara adalah berlebihan, bahkan merugikan, kalau partai mayoritas di parlemen memutuskan dan mengawasi aparat negara secara keseluruhan. Ada pendapat, bahwa parlemen yang berwenang dapat mengatur apa yang selalu dipandang penting melalui wakil-wakil partai mayoritas. Bayangkanlah kalau kekuasaan partai mayoritas tidak terbatas, tentulah partai mayoritas itu dapat melakukan tindakan yang salah. Lembaga-lembaga negara dan parlemen adalah organisasi yang mempunyai fungsi yang khusus di dalam kerangka pembagian kerja dalam bernegara. Setiap anggota lembaga tinggi negara mempunyai peran yang besar dalam kerangka pembagian kerja dalam masyarakat dan sekaligus juga mempunyai motivasi pribadi. Manusia akan berkerja dengan giat sekali untuk mencapai tujuannya secara pribadi dan aparat negara adalah alat, yang dibentuk dan yang dipimpin oleh manusia. Tujuan setiap pribadi dapat bertentangan dengan kepentingan umum di dalam demokrasi yang tidak terba-

tas. Oleh karena itu demokrasi yang tidak terbatas akan menghasilkan kehancuran, yang mana tak seorang pun menginginkannya terjadi dan tak seorang pun secara sadar mencita-citakannya.

Sehubungan dengan masalah jaminan kebebasan, harus juga dibedakan antara demokrasi yang tak terbatas dan demokrasi terbatas bebas. Yaitu, di dalam demokrasi terbatas secara bebas orang-orang yang memimpin mempunyai kepentingannya sendiri, dan melaksanakan tugas-tugas yang mulia. Batasan-batasan kekuasaan orang tersebut hanya terdapat dalam kerangka peraturan tingkah laku yang terjamin bebas yang dipimpin oleh tangan yang tidak kelihatan, untuk mencapai tujuan, yang bukan menjadi maksudnya. Dengan demikian prinsip tangan yang tidak kelihatan juga berlaku di dalam politik ekonomi yang tidak melalui demokrasi, tetapi dijinakkan oleh peraturan dasar yang bebas melalui kekuasaan negara.

## **TINDAKAN DEMOKRASI DALAM NEGARA HUKUM**

Sehubungan dengan peraturan dasar yang bebas yang disebut di atas, pertanyaannya adalah bagaimana menetapkan batasan kekuasaan negara? Untuk itu peraturan tingkah laku juga harus diubah dan von Goethe telah menunjukkan akibat buruk dari perubahan-perubahan tanpa adanya tindakan. Dengan demikian perubahan peraturan tingkah laku sangat penting di samping juga bagaimana akibatnya di dalam masyarakat yang bebas.



Semua jenis peraturan tingkah laku yang disebut di atas dapat diubah tanpa menghilangkan kebebasan perseorangan. Acuan yang kongkret dari peraturan tingkah laku seperti ini tidak dapat ditetapkan atas dasar petunjuk prinsip-prinsip yang berlaku secara umum. Politik ekonomi yang bebas hanya menuntut peraturan yang kongkret – yang selalu mempunyai acuan – dan memperlihatkan sifat-sifat umum peraturan jaminan kebebasan.

Melalui politik ekonomi, beberapa peraturan tingkah laku dapat diubah, dan jangan dibiarkan menilai sendiri. Peraturan tingkah laku berkembang sebagai satu kesatuan dan berakibat sebagai satu kesatuan yang membentuk suatu sistem. Perubahan suatu peraturan dapat merugikan peraturan yang lain, yang sebelumnya mempunyai kelebihan atau sebaliknya. Oleh karena itu pertanyaannya adalah, bagaimana perubahan masing-masing peraturan tingkah laku dapat mengubah sistem keseluruhan peraturan tingkah laku dan mengubah proses pasar yang kongkret yang dihasilkannya.

Dalam masalah yang sulit ini, politik ekonomi yang bebas menawarkan pemecahan. Seperti yang dikatakan oleh Sokrates, bahwa suatu politik ekonomi adalah politik ekonomi yang bebas. Tetapi dia tahu, bahwa setiap individu dapat belajar dari kesalahannya. Kemudian individu tersebut maju selangkah demi selangkah dan membandingkan hasil yang diharapkan secara teliti dengan kenyataannya. Dia akan selalu berjaga-jaga terhadap setiap perubahan yang

tidak dapat dihindarkan yang timbul sebagai akibat sampingan yang tidak diharapkan. Dia sadar akan hal itu dan berusaha untuk melaksanakan perubahan-perubahan dari kompleksitas yang terjadi dan akibatnya serta menyelesaikan penyebab dan akibatnya dan untuk mengetahui apa yang dilakukannya sebenarnya.

Jadi, lembaga-lembaga tinggi negara dapat mengubah selangkah demi selangkah setiap peraturan tingkah laku dengan mempelajari akibatnya terhadap proses pasar dan merevisi atau memperbaiki agar sesuai dengan perubahan-perubahan yang sudah direncanakan. Politik ekonomi seperti ini adalah masuk akal (rasional) dan ini yang disebut dengan "politik perubahan selangkah demi selangkah".

Secara materiil peraturan tingkah laku yang terjamin bebas dapat berbeda-beda dan sedikit banyak mempunyai tujuan *adäquat*. Untuk perubahan-perubahannya, lembaga tinggi negara harus menerima sinyal-sinyal yang benar. Masalah sinyal tersebut dalam politik ekonomi yang bebas dipecahkan melalui proses pendidikan pembentukan pendapat yang bebas. Peraturan tingkah laku yang tidak mempunyai tujuan akan menghasilkan masalah baru dalam proses koordinasi terhadap tindakan-tindakan individu. Individu-individu yang tidak dikenal mengalaminya dan mengetahuinya, kalau tingkah lakunya secara pribadi dan secara materiil bertentangan satu sama lain dan hasil kongkret dari tindakannya tidak sesuai dengan harapannya, maka berdasarkan pengalaman yang buruk se-



perti ini setiap pribadi selalu mempunyai ide untuk mengatasinya.

Di dalam proses pembentukan pendapat yang bebas, setiap orang dapat memberitahukannya dan saling mengenal. Persaingan pendapat yang bebas memungkinkan pendapat minoritas menjadi pendapat yang mayoritas, dan disebut pendapat yang terbuka. Salah satu syarat proses pembentukan pendapat yang bebas adalah transparansi. Oleh karena itu tidak dapat diperkirakan pendapat minoritas yang mana akan berhasil dan pendapat khusus yang mana akan disusun menjadi pendapat mayoritas. Dengan demikian masalah politik ekonomi yang bebas akan dipecahkan oleh proses persaingan politik yang bebas.

Tindakan politik ekonomi menghasilkan pendapat-pendapat yang ditetapkan oleh aparat negara secara sadar untuk tujuan tertentu dan dengan metode tertentu. Kalau hasil tindakan-tindakan tersebut lain daripada apa yang diharapkan, maka kebijakan pihak partai mayoritas dianggap sebagai suatu kesalahan. Orang-orang yang mengalami hal yang demikian berpendapat, bahwa politik ekonomi partai mayoritas tidak sesuai dengan kenyataan. Di sini terjadi adanya persaingan politik; di mana ada partai-partai yang menawarkan pemecahan-pemecahan atas kesalahan tersebut yaitu pemecahan yang berbeda-beda. Parlemen dan pemerintah pada waktunya akan dipilih. Mereka selalu mempunyai karakter yang eksperimental untuk memperkenalkan peraturan tingkah laku yang sesuai. Kalau parlemen

atau pemerintah gagal, lembaga-lembaga tinggi negara harus menyesuaikan tindakannya dengan kemungkinan-kemungkinan baru yang ditemukan; kalau tidak, mereka akan diganti oleh parlemen atau pemerintah (dari) partai yang lain. Oleh karena itu persaingan politik memaksa lembaga-lembaga tinggi negara untuk melaksanakan sesuai dengan syarat-syarat yang ditetapkan. Lembaga-lembaga negara dimotivasi untuk melakukan hal tersebut.

Persaingan politik saling berhubungan dengan masyarakat yang bebas, yang silih berganti melalui persaingan pendapat yang bebas lewat demokrasi di dalam negara hukum yang bebas. Persaingan tersebut menghasilkan dan berhubungan dengan syarat-syarat yang *adäquat* dan sekaligus memberi motivasi. Persaingan politik ditandai dengan adanya suatu proses dan melalui hal tersebut ditemukan tujuan yang sesuai dan diumumkan, yang memotivasi lembaga-lembaga tinggi negara untuk merealisasikannya dan mengeluarkan peraturan-peraturan yang sesuai untuk itu. Oleh karena itu politik ekonomi memerlukan suatu demokrasi di dalam bernegara yang ditetapkan di dalam suatu Undang-Undang Dasar.

## PENUTUP

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa dalam menjalankan politik ekonomi suatu negara kebebasan dan kekuasaan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Di dalam sistem ekonomi pasar kebebasan perseorangan diberi



tempat yang tinggi. Kebebasan individu dan hak milik pribadi merupakan hak kodrati yang dimiliki oleh setiap orang, oleh karena itu kebebasan perseorangan dan hak milik pribadi biasanya ditetapkan di dalam setiap Undang-Undang Dasar suatu negara sebagai jaminan pengakuan hak-hak tersebut. Demikian juga hak-hak lembaga tinggi negara ditetapkan di dalam suatu Undang-Undang Dasar.

Sistem perekonomian Indonesia sudah menganut sistem ekonomi pasar, maka seharusnya kebebasan individu dan hak milik pribadi harus ditetapkan di dalam UUD 1945 pada saat amandemen UUD 1945 yang keempat nanti. Hal ini akan mendorong perkembangan dan kemajuan setiap individu yang sekaligus menyejahterakan seluruh rakyat Indonesia.

#### KEPUSTAKAAN

- Arndt, Helmut. 1966. *Die Konzentration der westdeutschen Wirtschaft*. Stuttgart.
- \_\_\_\_\_. 1980. *Wirtschaftliche Macht*. München.

- Böhm, Franz. 1980. *Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft*. Baden-Baden.
- Eucken, Walter. 1990. *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Tübingen.
- Gorbatschow, Michael. 1987. *Perestroika: Die Zweite Russische Revolution*. München.
- Herberg, Horst. 1994. *Preistheorie*. Stuttgart.
- Herdzina, Klaus. 1999. "Wettbewerbspolitik". 5 Aufl. Stuttgart.
- Hoppmann, Erich. 1977. *Marktmacht und Wettbewerb*. Tübingen.
- Novel Ali. 2000. "Arogansi Legislatif", *Kompas*, 2 Mei.
- Schmidt, Ingo. 1999. "Wettbewerbspolitik und Kartellrecht". 6 Aufl. Stuttgart.
- Silalahi, Udin. 2000. "Fusionskontrolle in Indonesien" gem. *Regierungsverordnung Nr. 27 und Gesetz Nr. 5/1999 im Vergleich zur deutschen und europäischen Fusionskontrolle* (disertasi).
- \_\_\_\_\_. 2001. "Mencari Sistem Baru Pengelolaan Ekonomi Nasional" (Makalah dalam rangka HUT ke-30 CSIS), *Harian Ekonomi Neraca*, 22, 23 dan 24 Oktober.
- Smith, Adam. 1976. *An Inquiry Into the nature and causes of the wealth of nations*. University of Chicago Press.
- Thieme, H. Jörg. 1994. "Soziale Marktwirtschaft". 2 Aufl. München.



# Problema Reformasi Konstitusi: Mengubah Ataukah Mengganti UUD 1945?

*H. Anton Djawamaku*

*Reformasi konstitusi yang telah tiga kali dilaksanakan melalui perubahan (amandemen) UUD 1945, sesungguhnya telah melampaui pengertian amandemen itu sendiri. Sebab perubahan yang dilakukan sudah bersifat substansi, bahkan juga menggantikan ketentuan-ketentuan UUD 1945. Namun, secara keseluruhan, perubahan yang dilakukan itu terkesan bersifat tambal sulam.*

*Sementara itu, aspirasi masyarakat untuk bukan hanya mengubah melainkan mengganti UUD 1945 secara lebih sistematis tampak semakin menguat. Penggantian ini tidak dapat dipercayakan semata-mata kepada MPR, tetapi kepada sebuah Komisi Negara atau apapun namanya yang bersifat independen dengan melibatkan partisipasi seluruh masyarakat. Pembuatan konstitusi baru ini merupakan peluang bagi rakyat Indonesia dalam menentukan masa depannya.*

## PENDAHULUAN

**R**EFORMASI konstitusi (UUD 1945), telah menjadi kenyataan sejarah setelah dalam Sidang Umum bulan Oktober 1999, MPR berhasil menyepakati apa yang disebut: "Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Perubahan pertama ini hanya meliputi beberapa pasal saja, karena waktu yang tersedia sangat terbatas, sehingga tidak memungkinkan MPR melakukan perubahan sesuai dengan dinamika dan aspirasi masyarakat. Hal itu menyiratkan bahwa kelanjutan proses penyusunan rancangan perubahan UUD 1945 yang ditugaskan kepada Badan Pekerja (BP) MPR, harus lebih memperhatikan dina-

mika dan aspirasi masyarakat.<sup>1</sup> Penugasan yang dimaksud dituangkan dalam Tap MPR-RI No. IX/MPR/1999. Hasilnya berupa "Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

Akan tetapi proses dan hasil dari Perubahan Kedua UUD 1945 tampaknya tidak dilakukan dengan sepenuh hati dan terkesan "asal jadi". Hal itu dapat disimak dari fakta-fakta berikut: *Pertama*, paling tidak ada 15 ketentuan dalam 8 bab rancangan perubahan yang disepakati oleh BP-MPR berupa rumusan-

---

<sup>1</sup> Baca konsiderans huruf c Tap MPR-RI No. IX/MPR/1999 tentang Penugasan BP-MPR Untuk melanjutkan Perubahan UUD 1945.



rumusan alternatif.<sup>2</sup> Ini memberi petunjuk bahwa BP-MPR tidak sepenuhnya melakukan pembahasan yang mendalam, teliti dan cermat,<sup>3</sup> tetapi seringkali melakukan akomodasi terhadap berbagai gagasan dan aspirasi yang berbeda bahkan mungkin saling bertentangan. Kedua, berkaitan dengan itu pula tidak adanya "politik hukum" yang disepakati bersama oleh BP-MPR untuk menjadi pedoman operasional bagi perubahan pasal demi pasal, sekaligus berfungsi sebagai filter terhadap berbagai gagasan dan aspirasi mengenai perubahan UUD. Dengan perkataan lain, tidak ada landasan pemikiran dasar yang sama yang menjadi pertimbangan perubahan pasal-pasal UUD 1945. Akibatnya hasil rancangan perubahan UUD bersifat "tambal sulam" dan sangat "mozaik". Ketiga, dengan alasan terbatasnya waktu, MPR hanya membahas rancangan perubahan dari bab-bab yang sudah disepakati secara bulat dan menghindari bab-bab yang krusial. Akibatnya dari 21 bab yang diusulkan untuk diubah, ternyata MPR hanya mampu membahas 12 bab (*Kompas*, 15 Agustus 2000).

Mungkin menyadari kelemahan-kelemahan itu, maka di dalam Tap MPR yang memberikan penugasan selanjutnya kepada BP-MPR untuk mempersiapkan rancangan perubahan UUD 1945, ditegaskan secara eksplisit "dengan lebih

banyak menyerap dinamika dan aspirasi masyarakat".<sup>4</sup> Berkenaan dengan itu ada dua soal yang perlu mendapatkan klarifikasi. Pertama, mengenai perubahan UUD, tentu yang dimaksudkan adalah perubahan yang masih dalam kerangka UUD 1945. Caranya adalah dengan mengubah substansi pasal demi pasal, termasuk menambah jumlah pasal-pasalnya. Dalam hal ini pasal 37 UUD 1945 sudah menggariskan mekanisme perubahan yang dapat dilakukan. Perubahan demikian juga disebut amandemen sebagaimana dilakukan di Amerika Serikat. Kedua, berkaitan dengan dinamika dan aspirasi dalam masyarakat. Ternyata sejak awal proses pembahasan UUD 1945, banyak yang menghendaki tidak hanya perubahan tetapi juga pergantian UUD 1945. Oleh karena itu, problem pokoknya adalah apakah perubahan ataukah seharusnya penggantian UUD 1945?

Tulisan ini akan lebih dulu mengangkat problem perubahan UUD, baik dari proses pembahasan maupun dari hasil-hasil yang disepakati oleh Sidang Umum (SU) MPR tahun 2000. Ruang lingkungannya meliputi baik problem yang masih dalam kerangka UUD 1945 maupun di luar kerangka tersebut, tetapi dirasa perlu untuk dimasukkan ke dalam batang tubuh UUD. Hal yang disoroti meliputi beberapa masalah yang dianggap penting dan telah berkembang menjadi wacana publik. Selanjutnya akan diangkat problem aspirasi yang menghendaki penggantian UUD 1945.

---

<sup>2</sup> Lihat Perbandingan Perubahan Pertama UUD 1945, Perubahan Kedua UUD 1945 dan Hasil Finalisasi Perubahan Kedua UUD 1945, Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR, Jakarta 2000.

<sup>3</sup> Baca konsiderans huruf a Tap MPR-RI No. IX/MPR/1999.

---

<sup>4</sup> Lihat konsiderans huruf c Tap MPR-RI No. IX/MPR/2000.



Seperti biasanya tulisan ini diakhiri dengan catatan penutup.

## PROBLEM PERUBAHAN DALAM KERANGKA UUD 1945

### Persoalan Dasar Negara

Dari aspirasi yang berkembang, ada yang mengusulkan agar dasar negara dirumuskan lagi di dalam batang tubuh, tetapi ada pula yang tetap mempertahankan agar dasar negara tetap di pembukaan. Ternyata kedua usul ini diakomodasi oleh BP-MPR dan merumuskannya dalam bentuk dua alternatif di dalam rancangan perubahan Bab I pasal 1 ayat (2).

Selama ini dasar negara RI tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945. Dalam kesepakatan fraksi-fraksi BP-MPR, Pembukaan UUD 1945 termasuk materi yang tidak akan diubah. Keputusan tersebut adalah logis, sebab Pembukaan UUD 1945 tidak menjadi bagian dari (batang tubuh) UUD 1945, tetapi sebaliknya (batang tubuh) UUD 1945 merupakan bagian dari pembukaan. Artinya ketentuan UUD 1945 tidak terkena ketentuan pasal 37, tetapi UUD harus menjabarkan pokok-pokok pikiran dalam pembukaan.<sup>5</sup> Jadi dengan merumuskan dasar negara ke dalam batang tubuh UUD, maka terbuka peluang yang sebesar-besarnya untuk melakukan perubahan terhadap dasar negara. Dengan demikian sesungguhnya

BP-MPR tidak konsisten dengan kesepakatan awalnya untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945. Dalam SU-MPR tahun 2000 masalah yang krusial ini tidak dibahas oleh MPR.

### Masalah Bentuk Negara

Wacana yang berkembang dalam masyarakat mengenai bentuk negara, ada yang menghendaki tetap dalam negara kesatuan, sebagian lagi menghendaki negara federal. Kesepakatan di dalam BP-MPR, demikian juga di dalam SU MPR adalah tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Rupanya isu negara federal dijawab dengan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.<sup>6</sup> BP-MPR mengakomodasi masalah otonomi daerah ini di dalam rancangan perubahan Bab VI tentang Pemerintah Daerah. Usul tersebut disempurnakan oleh SU-MPR menjadi 3 pasal, yaitu pasal 18, pasal 18 A dan pasal 18 B.

Akan tetapi kalau kita simak perubahan yang dilakukan terhadap pasal

---

<sup>5</sup> Lihat *Bisnis Indonesia*, 15 Januari 2000. Untuk ulasan yang berkenaan dengan hal ini, lihat Suwarno (*Kompas*, 4 Mei 2000).

---

<sup>6</sup> Pelaksanaan otonomi daerah sebelumnya telah dijabarkan di dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 1999 No. 60 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) No. 3839. UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. LNRI Tahun 1999 No. 72 dan TLNRI No. 3848. Kemudian ditegaskan lagi di dalam Tap MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.



18 UUD ini, rupanya perubahan itu dirancang hanya sebagai dasar hukum bagi penyelenggaraan otonomi daerah. Kenyataan yang ada di daerah, tidak hanya daerah otonom tetapi juga wilayah administratif. Ketentuan-ketentuan perubahan pasal 18 UUD 1945 tidak dapat digunakan untuk menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat administratif.

## Masalah MPR

### *Komposisi Keanggotaan*

Dalam masyarakat berkembang wacana agar seluruh anggota MPR dipilih lewat Pemilu. Hal ini memang lebih demokratis. Konsekuensinya Utusan Golongan seperti wakil TNI dan Polri di MPR yang selama ini diangkat, harus ditiadakan. Akan tetapi BP-MPR rupanya tetap mengakomodasi wakil TNI/Polri,<sup>7</sup> sambil menggantikan Utusan Daerah dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang harus dipilih melalui pemilu. Substansi DPD, oleh BP-MPR diatur tersendiri di dalam Bab VII A. Perubahan mengenai komposisi MPR ini sempat dibahas oleh SU-MPR tahun 2000 tetapi tidak disepakati. Dewasa ini Panitia *Ad Hoc* I BP-MPR yang mempersiapkan rancangan perubahan UUD 1945 untuk dibahas dalam SU-MPR tahun 2001, kem-

bali menyepakati usul yang pernah dilontarkan di dalam SU-MPR tahun 2000. Yaitu bahwa komposisi MPR terdiri dari DPR dan DPD yang harus dipilih melalui pemilu, ditambah dengan utusan masyarakat tertentu yang karena tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya (*Media Indonesia*, 7 September 2001).

### *Kedudukan dan Kewenangan MPR*

Dengan perubahan seperti itu tampak kecenderungan bahwa PAH I-BP MPR mengadopsi sistem perwakilan dua kamar yang selama ini banyak dituntut oleh komponen masyarakat dan pakar. Persoalan muncul tentang bagaimana kedudukan dan kewenangan MPR, apalagi kalau nanti disepakati di MPR bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung? Ada yang berpendapat bahwa MPR nanti hanya berupa sidang gabungan DPR dan DPD dan oleh karena itu kewenangannya terbatas untuk menetapkan dan mengubah UUD. Tanpa MPR sebagai lembaga, maka semua lembaga tinggi negara memiliki kedudukan yang sama. Hal ini akan semakin memudahkan pelaksanaan mekanisme *checks and balances*. Sebaliknya ada yang berpendapat bahwa MPR harus tetap sebagai badan yang permanen. Dalam keadaan demikian, MPR sebagai lembaga tertinggi negara berkedudukan seperti *supreme soviet* dengan kekuasaan yang luar biasa besarnya. Hal ini menafikkan mekanisme *checks and balances* di antara lembaga-lembaga negara dan sekaligus memperlemah demokratisasi.

---

<sup>7</sup> Peran TNI/Polri dalam bidang politik melalui MPR paling lama sampai tahun 2009. Lihat pasal 5 ayat (4) Tap MPR-RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.



## Kekuasaan Pemerintahan Negara

Wacana yang berkembang, antara lain, bahwa: (a) Presiden adalah orang Indonesia asli dianggap sebagai ketentuan yang diskriminatif dan oleh karena itu perlu diubah. BP-MPR lalu membuat rumusan yang lebih netral, yaitu: "Presiden dan Wakil Presiden adalah warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri". (b) Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden apakah secara langsung dalam pemilu atau melalui MPR. Bagaimana jika Wakil Presiden berhalangan tetap, dan bagaimana jika terjadi kekosongan Wakil Presiden. Mengenai hal ini BP-MPR mengajukannya dalam bentuk alternatif yang mengalir dari gagasan pemilihan secara langsung dan melalui MPR. Bahkan masing-masing alternatif itu dengan berbagai varian pula. Dengan demikian jelas bahwa BP-MPR belum memperoleh kesepakatan apakah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung atau tetap melalui MPR. Rancangan mengenai kekuasaan pemerintahan negara yang telah disiapkan oleh BP-MPR, juga tidak dibahas di dalam SU-MPR tahun 2000. Kini ketika mempersiapkan perubahan ketiga UUD 1945, terdapat petunjuk bahwa rupanya BP-MPR akan menyepakati pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup>Uraian khusus mengenai masalah ini, *Infra* hlm. 9.

## Dewan Pertimbangan Agung (DPA)

Wacana yang berkembang di satu pihak ada yang menghendaki DPA dibubarkan, karena lembaga ini dinilai sebagai "Dewan Pensiunan Agung"; sebaliknya di pihak lain ada yang menghendaki DPA tetap dipertahankan, karena fungsi kepenasihatannya kepada Presiden harus tetap ada dan ditingkatkan. Kalau DPA tetap dipertahankan, masalahnya adalah: (1) Bagaimana rekrutmen dan komposisi keanggotaan DPA; apakah sekadar menampung unsur-unsur kekuatan sosial politik yang belum mempunyai posisi? (2) Apakah fungsi DPA sekadar menjadi penasihat Presiden atau penasihat pemerintah? (3) Sebagai lembaga tinggi negara yang juga menjalankan misi demokrasi dan kepentingan umum, bagaimanakah pertanggungjawaban publik yang harus dilakukan oleh DPA?

Dalam menghadapi SU-MPR tahun 2000, berkenaan dengan DPA BP-MPR menyiapkan naskah rancangan yang bersifat alternatif. Alternatif pertama, DPA dihapuskan dan menyerahkan kepada Presiden untuk membentuk badan penasihat sesuai dengan kebutuhan. Alternatif kedua, DPA tetap dipertahankan dan para anggotanya dipilih oleh DPR. Akan tetapi SU-MPR tahun 2000 ternyata tidak membahas masalah ini, sehingga kesepakatan yang dicapai oleh BP-MPR hanya menjadi sebuah dokumen historis.

## Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Wacana mengenai DPR antara lain: (1) Kewenangan legislasi yang dimiliki



DPR sudah dirinci di dalam Perubahan Pertama UUD 1945 (pasal 2). Apakah tidak sebaiknya kewenangan dalam bidang pengawasan juga dirinci secara tegas? (2) Dalam pasal 19 UUD 1945 hanya disebutkan bahwa susunan DPR ditetapkan dengan undang-undang. Sesuai dengan semangat demokrasi hendaknya ditentukan bahwa semua anggota DPR dipilih lewat pemilu yang jujur. (3) Masyarakat juga menghendaki agar fungsi dan hak-hak DPR dimasukkan di dalam UUD. Ini akan menimbulkan implikasi terhadap lembaga tinggi negara lainnya yang melaksanakan fungsi serupa. Misalnya jika DPR melaksanakan hak angket, bagaimanakah dengan fungsi BPK, apakah masih relevan?

BP-MPR merespons aspirasi mengenai DPR tersebut dan memasukkannya dalam rancangan perubahan UUD. Ternyata SU-MPR menerima sebagian besar rancangan perubahan mengenai DPR dan menambahkan dengan satu ketentuan baru menjadi pasal 20 ayat (5): bahwa apabila Presiden tidak segera mengesahkan RUU yang sudah disetujui bersama DPR, dalam waktu 30 hari setelah persetujuan itu RUU sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Dengan demikian tertutup kemungkinan bagi Presiden untuk menangguk pengesahan sebuah RUU, apabila ada ketentuan di dalam RUU tersebut yang kurang berkenan di hatinya.

### Kekuasaan Kehakiman

Dalam hal ini masalah-masalah lama seperti kemandirian kekuasaan kehakiman, hak uji materil terhadap peraturan

an perundang-undangan di bawah Tap MPR, fungsi serta kedudukan badan-badan peradilan dan lain sebagainya masih tetap menjadi wacana. Respons BP-MPR mengenai masalah ini cukup luas, tetapi sekaligus juga bersifat kontradiksi. Dikatakan cukup luas, oleh karena judul Bab IX UUD 1945 diubah menjadi "Kekuasaan Kehakiman dan Penegakan Hukum". Di bawah bab itu selain ditegaskan mengenai kekuasaan kehakiman yang mandiri dan merdeka, semua lembaga peradilan di bawah kontrol Mahkamah Agung, adanya Komisi Yudisial, Dewan Kehormatan Hakim dan Mahkamah Konstitusi, juga diatur mengenai Kejaksaan sebagai lembaga negara yang mandiri. Dikatakan bersifat kontradiksi karena dalam rancangan itu disebutkan bahwa Mahkamah Agung berwenang melakukan uji materiil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Sedangkan Mahkamah Konstitusi yang hanya merupakan bagian dari Mahkamah Agung diberi kewenangan untuk melakukan uji materiil terhadap undang-undang. Rancangan yang telah disiapkan oleh BP-MPR ini walaupun sempat dibahas oleh SU-MPR tahun 2000, tetapi akhirnya tidak disepakati.

Menyongsong perubahan ketiga UUD, PAH I BP-MPR tanggal 1 Oktober 2001 menegaskan lagi kesepakatan yang telah dicapai sebelumnya bahwa Mahkamah Konstitusi adalah bagian dari Mahkamah Agung, bukan menjadi lembaga yang berdiri sendiri. Rancangan yang disepakati baru mengenai tugas Mahkamah Konstitusi, yaitu mengadili perkara pada tingkat pertama dan ter-



akhir untuk menguji undang-undang atau peraturan perundang-undangan di bawahnya terhadap UUD, memutuskan perselisihan kewenangan/kompetensi antarlembaga negara, memutuskan pembubaran partai politik dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilu (*Kompas*, 2 Oktober 2001). Dengan rancangan baru ini maka kontradiksi pada rancangan sebelumnya sudah ditiadakan.

### Masalah Keuangan Negara

Demi menjamin transparansi dan tertib anggaran serta pertanggungjawaban publik, ada aspirasi yang menghendaki agar ditegaskan dalam UUD bahwa semua pengeluaran atau penerimaan untuk kepentingan publik dimasukkan ke dalam APBN. Selanjutnya untuk lebih meningkatkan pengawasan keuangan negara, hendaknya ditegaskan dalam UUD bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah suatu badan yang mandiri, bebas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan kekuasaan-kekuasaan lainnya.

Berkaitan dengan masalah keuangan ini BP-MPR merespons dalam dua hal pokok. *Pertama*, menyempurnakan ketentuan dalam Bab VIII antara lain dengan memasukkan ketentuan mengenai Bank Indonesia sebagai bank sentral yang independen. *Kedua*, mengeluarkan ketentuan mengenai Badan Pemeriksa Keuangan dari Bab VIII dan menjadikannya tersendiri dalam Bab VIII A. Di dalam Bab ini ditegaskan bahwa BPK adalah lembaga negara yang bebas dari pengaruh pemerintah dan lembaga negara lainnya, yang ber-

tugas mengawasi dan memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Hasil pengawasan dan pemeriksaan BPK atas keuangan negara diserahkan kepada DPR dan DPD. Sedangkan hasil pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah diserahkan kepada DPRD.

Lagi-lagi kesepakatan BP-MPR ini hanya menjadi dokumen historis. SU-MPR tahun 2000 memang sempat membahasnya, namun tidak diperoleh kesepakatan. Dengan demikian hasil BP-MPR tersebut menjadi bahan bagi persiapan perubahan ketiga UUD.

### Masalah Agama

Berkenaan dengan masalah agama, muncul kembali aspirasi agar di dalam UUD dicantumkan rumusan: "Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya". Sebaliknya ada yang tetap mempertahankan perumusan pasal 29 UUD 1945. Masalah yang muncul ialah apabila kewajiban menjalankan syariat agama bagi para pemeluknya dimasukkan ke dalam UUD, maka negara harus juga mengawasi pelaksanaan ibadah atau menjadi "polisi agama". Dengan demikian Negara Indonesia ini hakikatnya menjadi Negara Agama.

Mengenai hal ini BP-MPR mengakomodasikannya dengan rumusan alternatif sesuai dengan alur pikiran aspirasi yang saling bertentangan itu. Akan tetapi SU-MPR tahun 2000 menghindari masalah peka ini dan oleh karena itu tidak melakukan pembahasan. Apabila



masalah ini muncul lagi dalam proses perubahan ketiga UUD, jelas merupakan suatu kemunduran bagi bangsa dan negara. Sebab masalah ini sesungguhnya telah selesai dengan disahkannya UUD ini pada tanggal 18 Agustus 1945.

### Hak Asasi Manusia (HAM)

Rancangan perubahan yang disusun oleh BP-MPR setelah mengalami penyempurnaan akhirnya disepakati oleh SU-MPR menjadi Bab X A tentang HAM, mulai dari pasal 28 A sampai dengan pasal 28 J. Ketentuan-ketentuan mengenai HAM itu meliputi pula HAM yang sama sekali tidak boleh dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun (*non-derogable rights*), karena hak-hak itu dianggap sangat mendasar sifatnya. Hal ini akan menimbulkan kesulitan baru. Misalnya azas tidak berlaku surut di dalam pasal 28 I ayat (1), karena pengaruh internasional dan perkembangan keilmuan menuntut adanya pasal pengecualian yang menyimpang dari asas tersebut. UUD 1945 tidak secara tegas memberikan dasar hukum bagi pengecualian tersebut. Dengan demikian peluang terbatas untuk menerapkan azas berlaku surut di dalam UU No. 26/2000 tentang Pengadilan HAM,<sup>9</sup> harus batal demi hukum. Sebab UU kedudukannya lebih rendah daripada UUD.

Dengan demikian perlu dipertimbangkan kembali ketentuan-ketentuan

*non-derogable rights* di dalam perubahan UUD berikutnya. Hal ini dapat berupa menambah pasal pengecualiannya di dalam UUD 1945 atau mengeluarkan ketentuan-ketentuan tersebut dari UUD dan menempatkannya dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Apalagi PBB sendiri hanya meletakkan *non-derogable rights* itu dalam Kovenan yang statusnya sama dengan UU (Budiardjo, 2000: 413-416). Berarti perlu diciptakan produk hukum baru yang berkenaan dengan HAM, di samping meniadakan ketidakkonsistenan yang ada sekaligus merupakan produk hukum yang memiliki karakter responsif/otonom. Dengan demikian tetap terbuka kemungkinan, walaupun sangat kecil dan terbatas, untuk tetap menyeret para pelaku pelanggaran berat HAM. Upaya ini berarti bahwa negara tetap berusaha memenuhi rasa keadilan masyarakat, terutama rasa keadilan keluarga korban. Karena itu pula mungkin dunia internasional tidak perlu lagi menista kita sebagai bangsa dan negara yang paling tidak beradab, karena kita tidak membiarkan para pelaku pelanggaran berat HAM bebas dari segala tuntutan hukum.

### PROBLEM PERUBAHAN DI LUAR KERANGKA UUD 1945

#### Pemilu

Dari ketentuan UUD 1945 diketahui bahwa Indonesia adalah negara demokrasi perwakilan (kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR). Untuk dapat disebut sebagai negara de-

<sup>9</sup> LNRI Tahun 2000 No. 208 dan TLNRI No. 4026.



mokrasi, pola umum yang digunakan adalah melaksanakan pemilu secara berkala, langsung, umum, bebas dan rahasia serta jujur dan adil (demokratis). Masalahnya adalah bahwa dalam naskah UUD 1945, tidak ditemukan satu kata pun tentang Pemilu. Oleh karena itu, ada yang mengusulkan agar dalam UUD hendaknya dicantumkan secara tegas kewajiban untuk menyelenggarakan Pemilu secara berkala berdasarkan azas "luber dan jurdil". BP-MPR sudah merespons masalah ini dengan merumuskan ketentuan-ketentuan mengenai Pemilu di dalam Bab VII B. Rancangan tersebut sempat dibahas oleh SU-MPR tahun 2000, namun akhirnya tak disepakati. Kiranya dalam perubahan ketiga UUD nanti, pembahasan mengenai masalah ini memperoleh hasil yang memadai.

### Partai Politik

Ciri lain dari suatu negara demokrasi ialah adanya kebebasan untuk mendirikan partai politik sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat. Fungsi, hak, kedudukan dan kewajiban partai politik itu harus sama dan sederajat. Akan tetapi dalam UUD 1945, hal partai politik ini sama sekali tidak dicantumkan. Oleh karena itu muncul aspirasi bahwa sebagai sarana demokrasi, hendaknya partai politik diatur secara jelas di dalam UUD sehingga eksistensinya diakui. Dalam naskah rancangan BP-MPR, masalah ini sudah direspons di dalam Bab VII B tentang "Pemilihan Umum". Akan tetapi karena SU-MPR tahun 2000 tidak menyepakati rancangan ketentuan mengenai Pemilu, maka gu-

gur pula peluang partai politik untuk disebutkan secara eksplisit di dalam UUD.

### Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Negara Indonesia juga menerapkan prinsip otonomi daerah dan di daerah-daerah otonom ini diadakan apa yang disebut DPRD. Akan tetapi di dalam UUD 1945 tidak pernah dicantumkan hal itu. Dalam masyarakat muncul aspirasi yang menghendaki agar DPRD diatur secara jelas di dalam perubahan UUD. Dengan demikian dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah juga berlangsung mekanisme *checks and balances*. BP-MPR mengakomodasi aspirasi ini di dalam Bab VI yang berjudul Pemerintahan Daerah pasal 18 ayat (3). SU-MPR tahun 2000 rupanya dapat menerima aspirasi ini dengan melakukan penyempurnaan redaksional.

### Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Secara Langsung

BP-MPR tahun 2000 tidak memperoleh kata sepakat tentang apakah Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung atau tetap dipilih melalui MPR. Hal itu tampak dalam rancangan yang disiapkan oleh BP-MPR berupa alternatif dari kedua cara pemilihan itu. Hasil ini pun tidak dibahas oleh SU-MPR ketika itu. Berbeda dengan keadaan pada tahun 2000, semangat yang mengemuka melalui fraksi-fraksi MPR di PAH I BP-MPR pada 10 September 2001, ketika mempersiapkan rancangan perubahan ketiga UUD adalah bahwa mereka menghendaki pemilihan Presiden



dan Wakil Presiden 2004 dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Jadi pada prinsipnya BP-MPR telah sepakat untuk melakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Cara ini berarti meninggalkan cara lama, yaitu pemilihan yang dilakukan oleh MPR. Walaupun demikian tampaknya PAH I BP-MPR masih belum menghendaki lenyapnya keterlibatan MPR dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tersebut. Hal ini tampak dari berbagai varian yang dilontarkan berkenaan dengan tata cara pemilihan itu (*Kompas*, 11 September 2001; *Suara Karya*, 15 September 2001).

### Sistem Perwakilan Dua Kamar

Salah satu wacana yang juga muncul di masyarakat adalah adanya keinginan mengubah sistem perwakilan menjadi dua kamar (*bicameral*), yakni MPR terdiri atas anggota-anggota DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Kedua lembaga yang terakhir ini memiliki fungsi dan kewenangan yang berbeda. Anggota DPR mewakili jumlah tertentu dari rakyat, sedang DPD lebih mewakili kepentingan daerah secara keseluruhan. DPR memiliki kewenangan legislasi, sedangkan DPD memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan atau menolak suatu RUU, khususnya yang berhubungan dengan kepentingan daerahnya. Perwakilan dengan sistem dua kamar ini umumnya diterapkan di negara federal.

Wacana ini rupanya ditanggapi secara positif oleh para anggota BP-MPR dengan terlebih dulu melakukan peru-

bahan pada ketentuan mengenai MPR. Rancangan perubahan itu berbunyi bahwa MPR terdiri dari para anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui Pemilu dan utusan masyarakat tertentu yang tidak menggunakan hak pilihnya. Ketentuan-ketentuan mengenai DPR diatur di dalam Bab VII rancangan perubahan, sedangkan ketentuan-ketentuan mengenai DPD diatur di dalam Bab VII A. Rancangan perubahan mengenai DPR dibahas oleh SU-MPR tahun 2000 dan dengan penyempurnaan tertentu lalu disepakati. Sedangkan rancangan perubahan mengenai DPD dibahas juga oleh SU-MPR tahun 2000, tetapi tidak disepakati. Kini ketika mempersiapkan rancangan perubahan ketiga, BP-MPR kembali menyepakati penerapan sistem dua kamar.

### ASPIRASI MEMBUAT UUD BARU

Untuk dapat memahami secara proporsional aspirasi membuat UUD baru guna menggantikan UUD 1945, kita perlu menelaah beberapa masalah berikut. *Pertama*, apa sesungguhnya yang menjadi tujuan reformasi konstitusi. *Kedua*, apa saja yang menjadi kelemahan mendasar dari UUD 1945 sehingga konstitusi tersebut perlu diganti dengan yang baru. *Ketiga*, bagaimana kerangka dasar konstitusi baru yang diinginkan itu.

Adapun tujuan reformasi konstitusi pada dasarnya adalah:

1. Meletakkan dasar bagi perwujudan Indonesia baru yang lebih demokratis, sehingga peran rakyat menjadi lebih besar dan lebih dihargai daripada pe-



ran negara dalam seluruh aspek kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat.

2. Menata kembali pembagian kekuasaan negara, sehingga terwujud mekanisme *checks and balances* yang fungsional. Semua lembaga negara terbentuk secara demokratis dan dapat melangsungkan proses demokratisasi.
3. Meletakkan dasar bagi terwujudnya supremasi hukum, sehingga hukum secara jelas dan pasti tidak lagi mengabdikan kepada kepentingan kekuasaan, melainkan senantiasa lebih responsif terhadap perasaan keadilan dalam masyarakat.
4. Mewujudkan sebuah Indonesia baru yang mengakui dan menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia, dengan meletakkan dasar-dasar bagi penghormatan, perlindungan dan pemajuan HAM secara universal.
5. Meletakkan dasar-dasar bagi perwujudan kemakmuran yang berkeadilan bagi bangsa Indonesia, bertolak dari persamaan di bidang hukum, politik, ekonomi dan sosial budaya.

Dengan demikian, perubahan UUD 1945 yang dilakukan MPR seharusnya mampu mewujudkan tujuan yang diuraikan itu.

Sedangkan kelemahan pokok UUD 1945 dapat diuraikan sebagai berikut: <sup>10</sup> *Pertama*, dari segi historis. UUD 1945 dibuat dalam keadaan darurat dan terburu-buru, hanya untuk mengesankan bah-

wa Indonesia sudah merdeka dan mempunyai perangkat kenegaraan, salah satunya adalah UUD 1945 itu. Sifat darurat ini menjadi jelas ketika militer Belanda menyerbu RI, yang menjadi kepala pemerintahan adalah seorang perdana menteri. Lalu terbentuk Republik Indonesia Serikat dengan Konstitusi RIS, kemudian usai penyerahan kedaulatan RI diganti lagi dengan UUDS 1950. Baik Konstitusi RIS maupun UUDS 1950 masih bersifat sementara, sehingga Konstituante hasil pemilu 1955 menyiapkan dan membahas rancangan konstitusi untuk seluruh rakyat Indonesia yang lebih *legitimate*. Akan tetapi belum lagi Konstituante menghasilkan konstitusi baru, timbul provokasi yang mengusulkan UUD 1945 diberlakukan kembali. Dalam dua kali pemungutan suara di Konstituante, usul kembali ke UUD 1945 gagal memenuhi 2/3 suara.<sup>11</sup> Dengan begitu seharusnya UUD 1950 tetap berlaku. Akan tetapi atas desakan TNI-AD, Presiden Soekarno lalu mengeluarkan Dekrit kembali ke UUD 1945. Akibatnya tamatlah riwayat UUDS 1950 yang jauh lebih baik dan lengkap bagi warga negara.<sup>12</sup> Pada masa Orde Baru, UUD 1945 bukan saja tidak dipraktikkan sebagai konstitusi, tetapi juga "dikeramatkan".<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Ulasan yang cukup komprehensif mengenai Sidang Konstituante dan hasil-hasilnya, lihat Nasution (1995).

<sup>12</sup> Hal ini antara lain dikemukakan oleh pengamat politik dan pakar hukum dari Washington University, Daniel S. Lev di Jakarta pada tahun 1999 (*Media Indonesia*, 30 Agustus 1999).

<sup>13</sup> Upaya mengkeramatkan UUD 1945 dapat disimak dari Tap MPR No. IV/MPR/1983 tentang

<sup>10</sup> Untuk sebagian alasan historis ini diangkat dari Hendardi (2000).



*Kedua*, secara substansial UUD 1945 mengandung kontradiksi antara kehendak untuk mengidealisasikan RI sebagai negara hukum, tetapi sekaligus juga merekonstruksikannya sebagai manifestasi ide kekeluargaan. Akibatnya para penguasa negara selama ini tidak menjabarkan makna negara hukum sebagai suatu kontrak sosial yang lugas, antara penguasa yang memerlukan kekuasaan dan wewenang untuk menegakkan eksistensinya, dan rakyat yang memerlukan hak dan kebebasan untuk menegakkan hidupnya sesuai dengan martabatnya sebagai manusia. Hubungan antara penguasa dan rakyat direkonstruksikan sebagai hubungan integralistik, dengan warna-warna paternalisme dan patrimonialisme yang kental. Dalam konteks hubungan itu terjadi sentralisasi kekuasaan di tangan eksekutif. Eksekutif menjadi sedemikian dominan, sementara legislatif dan yudikatif sekadar "ornamen" yang harus mengabdikan kepada kepentingan eksekutif. Oleh karena itu pula meski memilih prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi), namun sepanjang penerapannya dalam sejarah Indonesia modern, UUD 1945 tidak mampu melahirkan sistem politik dan pemerintahan yang demokratis.

Berbagai kelemahan itu kemudian disimpulkan oleh seorang pengamat politik UI, Eef Saefulloh Fatah, bahwa UUD 1945 mempunyai problem teks

maupun konteks. Problem teks sangat jelas, UUD 1945 tidak memadai untuk mendukung demokrasi yang dibutuhkan oleh rakyat sekarang ini. Sedangkan problem konteks, selama ini UUD 1945 menjadi dasar munculnya pemerintahan yang otoritarian. Sementara itu pakar hukum tata negara dari UI, Prof. Dr. Harun Alrasyid, kembali menegaskan bahwa UUD 1945 adalah UUD sementara yang dibuat dalam suasana tidak tenteram, tergesa-gesa dan tidak lengkap. Kelemahan ini diproyeksikan dalam pasal 3 UUD 1945 yang menyatakan tugas utama MPR adalah menetapkan UUD.<sup>14</sup> Apabila MPR melaksanakan ketentuan pasal 3 UUD 1945, hal itu berarti "sekali merengkuh dayung dua pulau terlampaui". Dalam hal ini: (1) mengubah status UUD dari sementara menjadi tetap; (2) menampung segala aspirasi masyarakat mengenai perubahan UUD dan menuangkannya ke dalam naskah UUD yang baru (Alrasyid, 2000). Hal yang terakhir ini termasuk kemungkinan penggantian UUD 1945.

Berdasarkan kenyataan-kenyataan yang diuraikan di atas, tidak heran apabila banyak kelompok masyarakat dan para pakar yang menghendaki bukan perubahan melainkan penggantian UUD 1945. Kelompok masyarakat yang di-

---

Referendum dan UU No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum. LNRI Tahun 1985 No. 29 dan TLNRI No. 3288. Kedua peraturan ini telah dicabut dengan Tap MPR No. VIII/MPR/1988 dan UU No. 6 Tahun 1999. LNRI Tahun 1999 No. 34 dan TLNRI No. 3818.

---

<sup>14</sup> Kedua pengamat ini mengemukakan pendapatnya di dalam Seminar Lemhanas, "Mengkaji Penyempurnaan UUD 1945 Menyongsong Indonesia Baru", tanggal 31 Agustus di Jakarta (*Kompas*, 1 September 1999). Sifat kesementaraan dari UUD 1945 disimpulkan dari pernyataan Ir. Soekarno ketika memimpin sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945. Lihat Yamin (1971: 410).



kenal paling vokal adalah Koalisi Ornop yang menuntut pembentukan konstitusi baru melalui Komisi Konstitusi.<sup>15</sup>

Sedangkan para pakar, di antaranya Prof. Dr. Harun Alrasyid, pada tanggal 13 Juli 1999 di Jakarta menegaskan bahwa tidak hanya amandemen – mengubah substansi pasal per pasal, tetapi UUD 1945 harus diganti dengan yang baru (*Republika*, 14 Juli 1999). Demikian juga ahli hukum UGM, Prof. Dr. Muchsan, pada tanggal 27 Agustus di Yogyakarta menyatakan bahwa UUD 1945 tidak hanya layak diamandemen, lebih dari itu sudah waktunya diganti, khususnya bagian batang tubuhnya. Masalahnya perubahan itu menyangkut sistem, jadi bukan perubahan pasal demi pasal yang bersifat tambal sulam. Memang ada pasal-pasal yang masih bisa digunakan, tetapi yang penting adalah kerangka sistemnya. Pembukaan saja yang tidak perlu diganti, karena menyangkut dasar negara, pandangan hidup dan lain sebagainya (*Kompas*, 30 Agustus 1999).

Adapun kerangka sistem yang dimaksudkan itu terdiri dari tiga unsur yang mutlak diperlukan untuk memenuhi penggantian UUD 1945. Unsur pertama, asas demokrasi atau kedaulatan rakyat. Asas ini menjadi rancu ketika dihadapkan pada kenyataan adanya wakil-wakil rakyat di dua lembaga perwakilan: DPR dan MPR. Sistem semacam ini hanya dianut oleh negara federal seperti AS, di sana ada Senat dan Kongres. Untuk Indonesia seharusnya cukup

satu saja lembaga perwakilan rakyat yang semuanya dipilih oleh rakyat dan yang menang dalam pemilu otomatis menjadi Presiden. Unsur kedua, biasanya disebut sistem atributif. Sistem ini menyangkut kewenangan untuk menegakkan mengenai *Trias Politica* yang menuju kepada *distribution of power*. Ada pemisahan kekuasaan antara ketiga lembaga itu, tetapi ada hak untuk saling melakukan *checks and balances*. Ketiga, perumusan mengenai HAM yang bersifat menyeluruh, langsung diterapkan dan tidak bersifat multi-interpretasi (*Kompas*, 30 Agustus 1999).

Selama reformasi konstitusi tetap berpijak pada tataran perubahan pasal demi pasal tanpa landasan paradigma yang jelas, selama itu pula aspirasi penggantian UUD 1945 akan terus menggelinding bak bola salju. Apalagi kalau perubahan UUD itu ternyata bersifat tambal sulam sehingga membawa masyarakat, bangsa dan negara masuk ke dalam kekacauan politik dan kerancuan ketatanegaraan. Hal ini dapat kita saksikan berupa "kemacetan konstitusional" luar biasa yang tercermin dalam persetujuan antara eksekutif dan legislatif belum lama ini. Persetujuan itu sudah bersifat antagonistik yang tidak menyumbang kepada proses peningkatan kualitas demokrasi, karena masing-masing pihak berpijak pada landasan yang berbeda. Di satu pihak Presiden berpijak pada demokrasi konstitusional, bahwa proses politik harus berlangsung menurut kerangka hukum yang tertinggi, yaitu konstitusi. Sedangkan di lain pihak MPR/DPR bersikukuh pada demokrasi mayoritas yang menganggap bahwa mayori-

---

<sup>15</sup> Koalisi ini terdiri dari sekitar 23 LSM dan organisasi massa di Jakarta. Mengenai alasan-alasannya, lihat kertas kerja Koalisi Ornop (2001).



tas dalam legislatif mencerminkan kedaulatan rakyat, dan karena itu sah dan ada di atas segalanya dalam menentukan proses politik nasional.<sup>16</sup>

## PENUTUP

Dari proses reformasi konstitusi yang berlangsung, tampak bahwa dinamika dan aspirasi masyarakat yang berkembang tidak hanya meliputi perubahan pasal-pasal UUD 1945 dalam arti amandemen, tetapi juga penggantian UUD 1945 dengan sebuah UUD baru. Walaupun penggantian itu bukan berarti semua pasal UUD harus sama sekali baru, melainkan penerapan sistem UUD yang lebih sesuai kebutuhan untuk mewujudkan suatu Indonesia Baru. Sementara problem perubahan UUD 1945 ternyata meliputi, baik hal-hal yang masih berada dalam kerangka UUD 1945 maupun hal-hal yang berada di luar kerangka UUD tersebut. Beberapa perubahan dari hal yang terakhir ini bahkan memiliki paradigma parlementer yang berbeda dari paradigma UUD 1945. Hal ini menunjukkan bahwa sebagian problem perubahan UUD 1945 secara tidak langsung sudah mengarah kepada penggantian UUD 1945, walaupun proses penggantian itu tidak dilakukan secara menyeluruh. Dengan demikian dalam proses reformasi konstitusi ini, sesungguhnya yang lebih dominan

adalah dinamika dan aspirasi masyarakat yang menghendaki penggantian UUD 1945 daripada sekadar melakukan perubahan pasal demi pasal.

Kalau memang pergantian UUD 1945 adalah pilihan rasional yang harus dilakukan, maka acuannya tidak lagi kepada pasal 37 melainkan pasal 3 UUD 1945. Berdasarkan acuan ini dapat dijabarkan mekanisme pelaksanaannya melalui Ketetapan MPR. Dalam hal ini patut dicatat bahwa proses penggantian UUD tidak dapat dipercayakan semata-mata kepada BP-MPR atau MPR secara keseluruhan, melainkan harus dengan melibatkan seluruh lapisan masyarakat. Sebab per definisi konstitusi adalah pernyataan kesepakatan bersama seluruh rakyat dalam suatu negara. Dengan demikian pergantian UUD 1945 merupakan peluang yang harus digunakan rakyat Indonesia sebaik-baiknya untuk bukan saja menyempurnakan tetapi bahkan juga merumuskan kembali konstitusinya. Konstitusi yang berlaku sekarang dibuat oleh segelintir orang yang tergabung dalam BPUPKI/PPKI pada tahun 1945 dan dalam suasana yang terburu-buru.<sup>17</sup> Konstitusi tersebut tidak pernah mendapat legitimasi dari seluruh rakyat. Aneh tetapi nyata, sebuah konstitusi yang diperuntukkan bagi rak-

<sup>16</sup> Lihat pandangan dan pernyataan Forum Demokrasi mengenai situasi sosial politik akhir-akhir ini (*Kompas*, 12 dan 15 Januari 2001). Lihat juga tanggapan pakar hukum tata negara, Dr. Jimly Ashidique SH (*Kompas*, 15 Januari 2001) dan Prof. Dr. Achmad Ali (*Kompas*, 17 Januari 2001).

<sup>17</sup> BPUPKI adalah singkatan dari Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang mengadakan sidang besar pertama dari tanggal 29 Mei -1 Juni 1945 dan sidang besar kedua dari tanggal 10 - 17 Juli 1945. Badan ini lalu dibubarkan dan diganti dengan PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) yang menyelenggarakan sidang pengesahan UUD pada tanggal 18 Agustus 1945. Uraian mengenai hal ini lihat Yamin (1971).



yat, namun tidak pernah dimintakan pendapat dari rakyat tentang itu.

Pembuatan konstitusi baru memerlukan pengkajian yang menyeluruh dan saksama, harus lepas dari kepentingan politik sesaat dan mengacu kepada kepentingan bangsa secara keseluruhan. Untuk itu MPR perlu membentuk Komisi Negara (atau apapun namanya) yang bertugas mempersiapkan rancangan konstitusi baru yang utuh, bukan konstitusi sebagai hasil tambal sulam. Keanggotaan Komisi ini hendaknya terdiri dari para pakar dari berbagai disiplin ilmu yang mempunyai relevansi dengan konstitusi, perwakilan dari tiap daerah di Indonesia, bersikap independen dan memiliki integritas pribadi. Dalam proses persiapan rancangan konstitusi baru itu, hendaknya Komisi menggalang partisipasi aktif masyarakat hingga ke daerah-daerah dan secara bertahap menggu-lirkan kembali hasil perumusannya untuk memperoleh umpan balik dari seluruh lapisan masyarakat. Hasil pengolahan umpan balik itu kemudian ditawarkan lagi kepada masyarakat, sebelum disampaikan kepada MPR untuk dibahas dan kemudian disahkan dalam

SU-MPR. Tentu saja MPR sesuai dengan kewenangan konstitusional yang dimilikinya dapat melakukan perubahan terhadap hasil kerja Komisi ini. Walaupun demikian perubahan ini dapat dikontrol secara ketat oleh masyarakat melalui pertanggungjawaban publik para anggota MPR.

#### KEPUSTAKAAN

- Alrasyid, Harun. 2000. "Kesementaraan UUD 1945", *Suara Karya*, 10 Agustus.
- Budiardjo, Miriam. 2000. "Perluakah *Non-Derogable Rights* Masuk Undang-Undang Dasar 1945?", *Analisis CSIS*, Tahun XXIX/ No. 4.
- Hendardi. 2000. "Mengganti Konstitusi", *Suara Pembaruan*, 7 Juli.
- Koalisi Ornop. 2001. "Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi", Juli.
- Nasution, Adnan Buyung. 1995. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal Atas Konstitusi 1956-1959* (Jakarta: Penerbit Grafiti).
- Suwarno, PJ. 2000. "Perubahan UUD 1945", *Kompas*, 4 Mei.
- Yamin, M. 1971. *Naskah Persiapan UUD 1945*. Jilid I (Jakarta: Penerbit Siguntang).



# KTT APEC dan KTT ASEAN Pasca Tragedi WTC

*Faustinus Andrea*

**P**ERTEMUAN Puncak Forum Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (APEC) di Shanghai, Cina, 21 Oktober 2001 menghasilkan kesepakatan untuk bekerja sama memerangi terorisme yang melanda Amerika Serikat akhir-akhir ini. Upaya untuk memerangi terorisme ini sejak semula menjadi tema utama pertemuan di Shanghai, yaitu sejak SOM APEC dan KTM APEC. Sementara itu liberalisasi perdagangan dan investasi yang selalu menjadi tema pertemuan-pertemuan APEC sebelumnya, mendapat porsi lebih kecil. Hal ini karena masalah terorisme di Amerika Serikat lebih mendesak untuk dibahas mengingat pengaruhnya terhadap ekonomi secara global. Para pemimpin APEC menganggap bahwa tindakan bersama dalam memerangi terorisme sangat diperlukan guna menciptakan perdamaian, kesejahteraan dan keamanan suatu bangsa. Tindakan bersama tersebut dituangkan dalam suatu deklarasi terpisah dari deklarasi ekonomi dengan judul *APEC Economic Leader on Counter Terrorism*.

Dalam deklarasi ekonomi antara lain disebutkan bahwa APEC akan tetap mempertahankan kepercayaan umum untuk memerangi proteksionisme guna menciptakan pemulihan ekonomi secara global, regional dan nasional masing-masing negara anggotanya. Ini dilakukan dengan meng-

upayakan bantuan berupa pemberian berbagai fasilitas dan kesempatan serta kemudahan dalam mengatasi kemerosotan ekonomi bagi masing-masing negara anggotanya. Selain itu, para pemimpin APEC bertekad mendorong pertumbuhan ekonomi negara anggota APEC secara berkelanjutan dengan mempertajam visi APEC guna mengatasi melemahnya ekonomi global, yakni dengan melakukan aksi-aksi kolektif secara kongkret untuk membangkitkan kembali situasi perekonomian dunia agar terhindar dari keterpurukan yang semakin parah.

KTT ASEAN ke-7 yang berlangsung di Brunei Darussalam awal November 2001 yang dilanjutkan dengan KTT ASEAN+3 antara lain membahas masalah terorisme di Amerika Serikat dan usulan ke arah pembentukan Masyarakat Ekonomi Asia Timur. Dalam deklarasinya, para pemimpin ASEAN mengecam keras tindakan terorisme di Amerika Serikat dan menganggap tindakan itu sebagai sebuah "serangan terhadap kita semua" yang mempunyai implikasi terhadap perdamaian, stabilitas internasional dan regional serta perkembangan ekonomi dunia.

Sementara itu, usulan pembentukan Masyarakat Ekonomi Asia Timur dalam KTT ASEAN+3 belum disetujui oleh para pe-



mimpin ASEAN karena beberapa alasan: Pertama, setiap negara mitra dialog ASEAN yaitu Cina, Korea Selatan dan Jepang mempunyai usulan yang berbeda-beda. Kedua, Cina, Korea Selatan dan Jepang merupakan negara-negara yang ekonominya lebih kuat dibandingkan dengan ASEAN sehingga sangat mungkin terjadi friksi di antara ketiganya jika melakukan ekspansi investasi di ASEAN. Ketiga, adanya kesenjangan ekonomi di antara anggota ASEAN dapat menjadi kendala bagi integrasi ekonomi secara regional, terutama dengan ke-4 negara baru ASEAN, yaitu Vietnam, Laos, Kamboja dan Myanmar.

Ringkasan peristiwa edisi ini akan menyajikan berita tentang Pertemuan Puncak Para Pemimpin APEC ke-9, Pertemuan Puncak Para Pemimpin ASEAN ke-7, dan Pertemuan Puncak ASEAN+3.

## I. KTT APEC KE-9

Pertemuan Informal Para Pemimpin Ekonomi APEC (*Asia Pacific Leaders Meeting-AELM*) atau KTT APEC ke-9, berlangsung di Shanghai Cina tanggal 21 Oktober 2001 dan dihadiri oleh Presiden Cina Jiang Zemin, Presiden Amerika Serikat George W. Bush, Presiden Rusia Vladimir Putin, PM Australia John Howard, PM Selandia Baru Helen Clark, Presiden Kanada Jean Chretien, Presiden Cile Ricardo Lagos Escobar, Kepala Eksekutif Hongkong Tung Chee-hwa, Presiden RI Megawati Soekarnoputri, PM Jepang Junichiro Koizumi, Presiden Korea Selatan Kim Dae-jung, PM Malaysia Mahathir Mohamad, Sultan Brunei Darussalam Hassanal Bolkiah, Presiden Meksiko Vicente Fox, PM Niugini Mekere Morauta, Presiden Peru Alejandro Toledo, Presiden Filipina Gloria Macapagal Arroyo, PM Singapura Goh Chok Tong, PM Thailand Thaksin Shinawatra, dan PM Vietnam Phan Van Khai. Sementara itu, Taiwan tidak mengirimkan perwakilannya.

KTT APEC yang didahului dengan pertemuan tingkat pejabat tinggi (*Senior*

*Official Meeting-SOM*) dan pertemuan tingkat menteri luar negeri (*APEC Annual Ministerial Meeting-AMM*) mengeluarkan dua deklarasi secara terpisah yang ditan-datangani oleh para pemimpin APEC. Deklarasi dengan judul *Meeting New Challenges in the New Century* antara lain menyatakan sebagai berikut (*Media Indonesia*, 22-10-2001):

1. Mendorong pertumbuhan ekonomi APEC secara berkelanjutan, baik dalam jangka menengah maupun jangka panjang.
2. Melakukan kebijakan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kebijakan kerja sama di bidang ekonomi makro.
3. Mempercepat usaha domestik untuk membangun kapasitas dan perbaikan struktural secara mendalam di bidang jaring pengaman sosial dengan membangun upaya untuk memperkuat ekonomi dan infrastruktur hukum, *corporate governance* dan *supervisi capital market*.
4. APEC akan tetap mempertahankan kepercayaan umum untuk memerangi proteksionisme dan melaksanakan putaran baru WTO di Doha, Qatar, November 2001.
5. Mempromosikan pertumbuhan ekonomi secara berkelanjutan, berbagai bentuk keuntungan yang ditimbulkan oleh globalisasi dan ekonomi baru serta memajukan fasilitas, perdagangan, dan investasi.
6. Mempertajam visi APEC di masa yang akan datang dengan membangun kerja sama ekonomi regional yang lebih kuat.
7. Sepakat untuk mewujudkan isi Deklarasi Bogor 1994 yang menyebutkan bahwa implementasi pasar bebas bagi anggota APEC yang masuk kategori negara industri maju dimulai pada 2010, sedangkan kelompok negara sedang berkembang pada 2020 dan mengatasi kesulitan ekonomi global.



Sementara itu, deklarasi yang berjudul *APEC Economic Leader on Counter Terrorism* menyatakan bahwa segala bentuk aksi terorisme yang ditujukan kepada siapa pun dan dalam bentuk apapun merupakan ancaman bagi perdamaian, kesejahteraan dan keamanan suatu bangsa. Terorisme juga merupakan ancaman langsung terhadap visi APEC yang bebas dan terbuka serta nilai-nilai fundamental yang dimiliki anggotanya. Berkaitan dengan aksi memerangi terorisme, mereka menyatakan untuk menghindari segala bentuk aksi teror di masa yang akan datang sesuai dengan Piagam PBB dan hukum internasional serta bertekad mewujudkan Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 1373.

Tujuan resolusi itu adalah untuk menghadapi aksi terorisme global yang mengikat 189 negara anggota PBB dan mewajibkan negara anggotanya untuk mencari, menghukum, atau mengekstradisi teroris yang ditemukan di wilayahnya. Para pemimpin APEC mengundang negara-negara untuk tukar-menukar informasi mengenai jaringan teroris dan membekukan aset maupun membendung arus dana para teroris. Di samping itu para pemimpin APEC sepakat untuk meningkatkan keamanan angkutan udara dan laut sesuai dengan persyaratan internasional (*Media Indonesia*, 22-10-2001).

Presiden Amerika Serikat George W. Bush meminta kepada para pemimpin APEC untuk menandatangani deklarasi anti-terorisme dengan tujuan guna meningkatkan keamanan penerbangan dan pelabuhan serta memotong arus dana bagi terorisme, namun permintaan tersebut ditolak oleh para pemimpin APEC. Deklarasi bersama untuk memerangi terorisme akhirnya disetujui untuk dicantumkan secara terpisah. Demikian juga keputusan Amerika Serikat untuk melawan terorisme yang dibarengi dengan serangan ke Afghanistan tidak mendapat dukungan sepenuhnya dari para pemimpin APEC. Sebaliknya justru George W. Bush mendapat tentangan

dari banyak pihak, termasuk beberapa pemimpin APEC atas serangan Amerika Serikat ke Afghanistan. Malaysia dan Indonesia, misalnya, menyampaikan protes terhadap Amerika Serikat tentang banyaknya korban di pihak sipil. Demikian juga Presiden Cina Jiang Zemin dan Presiden Rusia Vladimir Putin yang meminta kepada Presiden George W. Bush untuk segera mengakhiri serangan militer di Afghanistan dan membentuk pemerintahan koalisi di Afghanistan (*Kompas*, 23-10-2001).

Serangan teroris terhadap gedung WTC dan Pentagon di Amerika Serikat tanggal 11 September 2001 lalu mempunyai pengaruh terhadap kondisi ekonomi suatu negara dan berakibat pada kelambanan ekonomi dunia. Tidak terkecuali dinamika kerja sama di negara-negara APEC terkena imbasnya. Indonesia, misalnya, sekalipun tanpa adanya serangan teroris di Amerika Serikat itu, nilai ekspornya diperkirakan telah menurun sekitar 20-40 persen sebagai akibat dari pertumbuhan ekonomi dunia yang melamban. Apalagi jika dikaitkan dengan pasca serangan itu. Bank Dunia meramalkan bahwa pemulihan ekonomi di Asia akan mengalami kemunduran 6-9 bulan dari yang diperkirakan sebelumnya sebagai akibat dari melemahnya perekonomian dunia sehingga pemulihannya paling cepat kuartal ketiga tahun 2002.

Indonesia seharusnya memanfaatkan momentum pertemuan APEC untuk meneliti berbagai hambatan pemulihan ekonomi domestiknya yang kini tengah memasuki krisis ekonomi tahap kedua. Kemampuan Indonesia untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan baru akan menentukan keberhasilannya dalam pencapaian pembangunan. Untuk itu program perbaikan ekonomi hendaknya diprioritaskan pada usaha kecil dan menengah, sektor industri kecil dan agrobisnis serta sektor riil agar keterpurukan ekonomi tidak semakin parah. Di samping itu, peluang untuk melakukan efisiensi di bidang ekonomi



dan memanfaatkan daya saing sebagai kekuatan dagang akan memberi manfaat yang lebih besar bagi Indonesia apabila pemanfaatan peluang tersebut dimanfaatkan dengan sungguh-sungguh dengan mempertahankan kebijakan ekonomi makro yang tepat.

## Pertemuan ABAC dengan Pemimpin APEC

Dalam pertemuan dengan pemimpin APEC tanggal 21 Oktober 2001, ABAC (*APEC Business Advisory Council*), yang dipimpin oleh Qin Xiao, disebutkan bahwa (*Media Indonesia*, 22-10-2001):

1. Para pemimpin APEC berjanji akan mengambil langkah tepat agar globalisasi bermanfaat bagi seluruh anggota APEC.
2. Para pemimpin APEC mendukung pelaksanaan putaran baru negosiasi pertemuan tingkat menteri WTO di Qatar, pada bulan November 2001.
3. Keprihatinan seluruh anggota ABAC berkaitan dengan melemahnya ekonomi global dan instabilitas keuangan, khususnya setelah serangan teroris di Amerika Serikat tanggal 11 September 2001.
4. Para pemimpin APEC bertekad akan memerangi terorisme dan mengambil langkah untuk mengembalikan kepercayaan pasar dunia.

## II. KTT ASEAN KE-7

Pertemuan Puncak Para Kepala Negara ASEAN atau KTT ke-7 yang berlangsung di Brunei Darussalam tanggal 5-6 November 2001 dihadiri oleh Presiden RI Megawati Soekarnoputri, Sultan Brunei Darussalam Hassanal Bolkiah, PM Thailand Thaksin Shinawatra, PM Malaysia Mahathir Mohamad, PM Singapura Goh Chok

Tong, Presiden Filipina Gloria Macapagal Arroyo, PM Vietnam Phan Van Khai, PM Laos Bounhang Vorachith, PM Kamboja Hun Sen dan Ketua Dewan Pembangunan dan Perdamaian Negara Myanmar Than Shwe. Pertemuan ini dimaksudkan untuk membahas upaya-upaya regional guna mengatasi resesi global, memerangi terorisme, proses kemajuan kerja sama ekonomi intra-ASEAN dan peningkatan integrasi kawasan.

KTT yang didahului dengan Pertemuan Pejabat Tinggi (*Senior Official Meeting/SOM*), Pertemuan Para Menteri Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Ministerial Meeting/AEMM*) dan Pertemuan Para Menteri Luar Negeri ASEAN (*ASEAN Foreign Affairs*), mempunyai nilai strategis jika dikaitkan dengan dampak simultan pasca serangan terorisme di Amerika Serikat tanggal 11 September 2001 lalu dan tantangan dari melemahnya perekonomian global akhir-akhir ini. Oleh karena itu, dalam *ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism*, para pemimpin ASEAN memandang bahwa terorisme dalam segala bentuknya merupakan ancaman terhadap perdamaian dan keamanan internasional.

Deklarasi KTT ASEAN antara lain berisi:

1. Mengecam serangan teroris ke New York, Washington DC, dan Pennsylvania pada tanggal 11 September 2001.
2. Menyatakan keprihatinannya atas dampak yang ditimbulkan oleh teroris terhadap perdamaian dan stabilitas internasional dan regional serta pengaruh terhadap perkembangan ekonomi.
3. Pentingnya memperkuat kerja sama regional dan internasional dalam menghadapi tantangan mendatang.
4. Aksi-aksi terorisme dalam segala bentuk dan manifestasinya, yang dilakukan di manapun, kapanpun, dan oleh siapapun, sebagai sebuah ancaman mendasar bagi perdamaian dan keamanan nasional.



5. ASEAN perlu mengambil langkah terpadu guna melindungi dan mempertahankan seluruh bangsa untuk perdamaian dan keamanan dunia.
6. Para pemimpin ASEAN menyampaikan rasa simpati kepada mereka yang menjadi korban serangan teroris tanggal 11 September 2001 di Amerika Serikat, pemerintah Amerika Serikat serta keluarga-keluarga korban dari berbagai bangsa di seluruh dunia.
7. Para pemimpin ASEAN menolak jika tindakan teroris itu dihubungkan dengan agama atau bangsa manapun.
8. Menegaskan tekad untuk melaksanakan kebijakan dan strategi yang efektif yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagai bagian dari perang melawan terorisme (*Kompas*, 6-11-2001 ).
9. ASEAN perlu memacu ekonomi domestiknya akibat menurunnya tingkat permintaan dan ketidakpastian ekonomi dunia akhir-akhir ini.
10. ASEAN sepakat untuk meningkatkan kerja sama ekonomi berkaitan dengan kesepakatan bersama tentang perdagangan bebas dan investasi.
11. ASEAN sepakat untuk mempercepat negosiasi mengenai liberalisasi perdagangan di bidang pelayanan jasa, pengangkutan dan pariwisata.
12. ASEAN sepakat untuk melibatkan pihak swasta dalam setiap pertemuan tingkat tinggi dengan para kepala pemerintahan ASEAN.
13. ASEAN sepakat untuk mengembangkan sumber daya manusia, infrastruktur, dan teknologi informasi guna mengatasi kesenjangan di antara anggota ASEAN.
14. ASEAN sepakat untuk membangun wilayah-wilayah pertumbuhan yang berpusat di Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Filipina, dan Sungai Mekong (*Suara Pembaruan*, 6-11-2001).

### Pertemuan ASEAN+3

Pertemuan Para Pemimpin ASEAN dengan PM Cina Zhu Rongji, PM Jepang Junichiro Koizumi dan Presiden Korea Selatan Kim Dae-jung, atau disebut sebagai pertemuan ASEAN+3, merupakan pertemuan rutin yang dilakukan sejak tahun 1997 dan berlangsung setelah pertemuan puncak ASEAN. Dalam pertemuan di Brunei Darussalam 6 November 2001 lalu, pembahasan kerja sama ekonomi ke arah Asia Timur semakin menjadi perhatian penting oleh para pemimpin Asia itu.

Pertemuan tersebut antara lain sepakat untuk membangun kawasan perdagangan bebas ASEAN-Cina dalam 10 tahun mendatang dan selanjutnya akan dikembangkan dengan masuknya Korea Selatan maupun Jepang. Dengan memiliki dua milyar konsumen dan produk domestik bruto (PDB) sebesar US\$2 triliun, kawasan ini merupakan kawasan terbesar ketiga setelah kawasan perdagangan bebas Amerika Utara dan Uni Eropa. Rencana Perdagangan Bebas yang mempunyai volume perdagangan sekitar US\$2 triliun akan mempunyai arti penting bagi integrasi antara Cina-ASEAN. Di samping itu, karena ASEAN merupakan negara mitra dagang terbesar kelima bagi Cina setelah Jepang, Amerika Serikat, Uni Eropa dan Hongkong. Gagasan pembentukan kawasan perdagangan bebas ini diikuti pula dengan rencana pembuatan jalur kereta api yang menghubungkan Singapura dan Kuming (Cina) dengan rel kereta api sepanjang 5.500 km dan nilai proyek sebesar US\$2 milyar sampai US\$5 milyar dan akan melewati Malaysia, Thailand, Kamboja, Vietnam, Laos dan Myanmar (*Business News*, 9-11-2001).

Sultan Brunei Darussalam Hassanal Bolkiah sebagai ketua pertemuan mengatakan bahwa dengan melemahnya ekonomi dunia akhir-akhir ini maka negara-negara ASEAN tidak bisa mengandalkan pasar tradisionalnya seperti yang selama ini dilakukan. Untuk itu, kerja sama ASEAN



dengan Asia Timur mempunyai nilai strategis dalam melakukan perdagangan bebas di masa mendatang. Namun demikian, kawasan perdagangan bebas ASEAN yang akan dilakukan selama 10 tahun mendatang bukan merupakan target bahwa semua persoalan negara di kawasan akan dapat diatasi dalam waktu singkat (*Koran Tempo*, 7-11-2001).

Sementara itu, Menlu RI Hassan Wirayuda mengatakan bahwa Korea Selatan mengusulkan pelaksanaan KTT Asia Timur yang terpisah dari ASEAN, bukan lagi ASEAN+3 seperti sekarang ini. Di samping itu, ada pula usulan mengenai perlunya segera dibentuk Sekretariat Asia Timur,

yaitu Sekretariat ASEAN+3. Adanya usulan-usulan tersebut menandakan bahwa perlu segera dibentuk satu Masyarakat Ekonomi Asia Timur (*East Asian Economic Community*). Selanjutnya, Wirayuda mengatakan bahwa adanya usulan tersebut memacu ASEAN untuk lebih meningkatkan konsolidasi, integrasi dan efisiensi bagi peningkatan daya saing di kawasan. Untuk itu, sebagaimana yang telah disepakati dalam KTT Informal ke-4 di Singapura, November 2000: *Pertama*, proses pembentukan Masyarakat Ekonomi Asia Timur agar tetap dikelola melalui dialog ASEAN+3; *kedua*, agar dikelola secara bertahap; dan *ketiga*, ASEAN tetap memegang kemudi (*driving seat*) dalam pengelolaan ASEAN+3 (*Kompas*, 6-11-2001).

# The Indonesian Quarterly



*The Indonesian Quarterly* is a journal of policy oriented studies published by the CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- Current Events
- Review of Political Development
- Review of Economic Development, and
- Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Annual Subscriptions:

Indonesia	Rp	90.000,00
Asia Pacific, and Australia	US\$	100.00
Europe & Africa	US\$	125.00
USA, Canada & Central America	US\$	150.00
South America & Others	US\$	175.00

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscriptions to

*The Indonesian Quarterly*  
Centre for Strategic and International Studies  
Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160

Tel: (62-21) 386-5532 to 386-5535, Fax: (62-21) 3809-641; 384-7517  
E-mail: [csis@csis.or.id](mailto:csis@csis.or.id)



## PARA PENULIS

- ❑ **Faustinus Andrea.**  
Staf CSIS, Jakarta.
- ❑ **H. Anton Djawamaku.**  
Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial CSIS, Jakarta.
- ❑ **Hans-Rimbert Hemmer.**  
Staf pada Konrad-Adenauer-Stiftung, Jakarta Office.
- ❑ **Indra J. Piliang.**  
Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial CSIS, Jakarta.
- ❑ **Iwan Jaya Azis.**  
Guru Besar Fakultas Ekonomi UI, Jakarta, dan Professor, Cornell University, AS.
- ❑ **M. Udin Silalahi.**  
Staf Peneliti pada Departemen Ekonomi CSIS, Jakarta.
- ❑ **Raphaella Dewantari Dwianto.**  
Staf Pengajar pada Fakultas Sastra UI, Jakarta.
- ❑ **Syahril Sabirin,**  
Gubernur Bank Indonesia, Jakarta.